

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Močivnik

**(Ne)uspešnost izvajanja programov aktivne politike zaposlovanja v
Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Močivnik

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

**(Ne)uspešnost izvajanja programov aktivne politike zaposlovanja v
Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

"V bitki življenja ne zmaga vedno najmočnejši ali najhitrejši; na koncu zmaga vedno tisti, ki misli, da lahko" (Neznan avtor v Carnegie 2012, 15).

Iskrena hvala profesorjem, mentorju, Rebeki ter ostalim študijskim kolegom, družini, prijateljem, skratka vsem tistim, ki ste verjeli, da lahko!

(Ne)uspešnost programov aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji

Aktivna politika zaposlovanja se je v Sloveniji razvila v 80. letih, ko je prehod na tržno gospodarstvo povzročil izrazito povečanje števila brezposelnih oseb. Na tak način je bila država primorana sprejeti ukrepe aktivne politike zaposlovanja, ki bi pomagali reševati problematiko brezposelnosti v Sloveniji. Njen ključni cilj je povečanje zaposljivosti oseb na trgu dela ter zmanjšanje brezposelnosti. Aktivna politika zaposlovanja se nanaša tudi na povečanje konkurenčnosti ter prožnosti iskalcev zaposlitev in delodajalcev, spodbuja vključevanje skupin trdega jedra brezposelnosti ter prispeva k boljši informiranosti na trgu dela. V tej diplomski nalogi želimo raziskati uspešnost ukrepov aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji. Za preverjanje (ne)uspešnosti programov aktivne politike zaposlovanja bomo izvedli ex-post evalvacijo Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007–2013. Preverjali bomo glavne cilje programa, njihovo realizacijo ter poskušali ugotoviti ali so bili ti uspešno doseženi. Izpostavili bomo tudi ključne probleme glede izvajanja aktivne politike zaposlovanja in nakazali možnosti izboljšanja le te v prihodnje.

Ključne besede: aktivna politika zaposlovanja, ukrepi aktivne politike zaposlovanja, brezposelnost, trg dela.

The (in)effectiveness of the active employment policy programmes in the Republic of Slovenia

The active employment policy in Slovenia has evolved in early eighties, when the transition to a market economy caused the increase of unemployed persons. On that way the country was forced to take measures of active employment policy which would help to tackle the problem of unemployment in Slovenia. It's key objective is to increase the employability of people in the labor market and reduce the unemployment. The active employment policy also applies to increase the competitiveness and flexibility of jobseekers and employers, promotes the integration of hard-core unemployment groups and contributes to a better informed labor market. In this diploma thesis we would like to explore the active employment policy measures. To check the (in) effectiveness of active labor market programs we will carry out an ex-post evaluation of Active employment policy programme for 2007–2013. We would verify the basic goals and the realization of Active employment policy programme and try to find out if they have been successfully achieved. We would also highlight some key issues about the implementation of active employment policy and demonstrate the possibilities of its improvement in the future.

Key words: active employment policy, measures of active employment policy, unemployment, labor market.

KAZALO VSEBINE

1 UVOD	8
1. 1 RELEVANTNOST PREDMETA PROUČEVANJA	8
1. 2 OPREDELITEV PROUČEVANE JP GLEDE NA ZVRST JAVNIH POLITIK.....	8
1. 3 CILJI IN NAMEN DIPLOMSKEGA DELA	9
1. 4 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN HIPOTEZA.....	10
1.5 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE.....	11
1. 6 STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE.....	12
2 TEORETIČNA IZHODIŠČA	12
2. 1 DRŽAVA BLAGINJE, KONCEPT BREZPOSELNOSTI IN POLNE ZAPOSLENSTI TRGA DELOVNE SILE.....	12
2. 1. 1. Koncept države blaginje in polne zaposlenosti.....	12
2. 1. 2 Kriza države blaginje in naraščanje brezposelnosti	13
2. 2 RAZMERE NA TRGU DELOVNE SILE OD DEVETSEDETIH LET 20. STOLETJA DO DANDANES	14
2. 2. 1 Problem brezposelnosti v Sloveniji.....	16
2. 2. 2 Vpliv gospodarske in mednarodne finančne krize na razmere na trgu dela v Sloveniji in Evropski uniji	19
2. 2. 3 Strategija Evropa 2020 kot ena izmed možnih izhodov držav članic EU iz krize	20
2. 3. POLITIKA ZAPOSLOVANJA	21
2. 3. 1 Pasivna politika zaposlovanja	22
2. 3. 2 Aktivna politika zaposlovanja.....	22
2. 4 PROGRAMI IN UKREPI AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA	24
2. 4. 1 Programi in ukrepi za usklajevanje med ponudbo delovne sile in povpraševanjem po njej.....	25
2. 4. 2 Programi in ukrepi za reguliranje ponudbe delovne sile	25
2. 4. 2. 1 Programi izobraževanja.....	25
2. 4. 2. 2 Programi za pospeševanje prostorske mobilnosti	26
2. 4. 3 Programi za reguliranje povpraševanja po delovni sili.....	26
2. 5 PROGRAM UKREPOV AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA ZA OBDOBJE 2007–2013	26
3 EMPIRIČNI DEL.....	27

3. 1 EVALVACIJA PROGRAMA UKREPOV APZ 2007–2013	28
3. 1. 1 Cilji in kazalci Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2007–2013...	28
4 SKLEP – POVZETEK EVALVACIJSKIH SPOZNANJ.....	36
5 LITERATURA.....	41
Priloga A: Intervju z dr. Miroljubom Ignjatovičem.....	44

SEZNAM KRATIC

APZ	aktivna politika zaposlovanja
BDP	bruto domači proizvod
DSP	denarna socialna pomoč
ESS	Evropski socialni sklad
EU	European union
JP	javna politika
RS	Republika Slovenija
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
UMAR	Urad za makroekonomske analize in razvoj
ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

1 UVOD

1.1 RELEVANTNOST PREDMETA PROUČEVANJA

V diplomskem delu se bomo osredotočili na aktivno politiko zaposlovanja v Republiki Sloveniji, s katero smo se v Sloveniji seznanili že v osemdesetih letih, v praksi pa se je ta začela uveljavljati v začetku devetdesetih let, ko se je ob uvajanju tržnega gospodarstva pričela krepiti odkrita brezposelnost. Predmet proučevanja so programi ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ki so bili vzpostavljeni za reševanje problematike brezposelnosti pri nas. Pomembno je izpostaviti dejstvo, da brezposelnost prizadeva več širših družbenih skupin, najbolj ogroženi sta predvsem mlajša ter starejša populacija.

Problematiko zaposlovanja je moč prikazati s podatki Statističnega urada Evropske unije, ki mesečno beleži stopnje brezposelnosti¹ v posameznih državah članicah EU kot tudi na širšem območju EU. Julija 2012 je Eurostat beležil 10,5-odstotno brezposelnost na območju evra. Prav tako zaskrbljujoče je stanje brezposelnosti tudi v Sloveniji, kjer smo se v relativno kratkem obdobju konstantno približevali magičnim desetim odstotkom brezposelnosti, julija leta 2012 pa je stopnja brezposelnosti v Sloveniji znašala že visokih 9,3 odstotka. Če se osredotočimo na podatke Eurostata za letošnje leto, lahko skoraj leto kasneje, meseca junija, razberemo kar 11,2 odstotno brezposelnost pri nas ter 10,9-odstotno brezposelnost v sedemindvajsetih državah Evropske unije (Statistični urad Evropske unije 2013b, 1).

Problematika je relevantna tako z vidika EU kot tudi z vidika posamezne države članice. Za reševanje le-te se je zavzemala že Lizbonska strategija leta 2002, ki je kot enega izmed temeljnih ciljev izpostavila povečanje stopnje zaposlenosti znotraj držav članic Evropske unije.

1.2 OPREDELITEV PROUČEVANE JP GLEDE NA ZVRST JAVNIH POLITIK

Preden se osredotočimo na teoretično opredelitev predmeta raziskovanja, je smiselno opredeliti proučevano javno politiko glede na zvrst javnih politik. Politologinja Fink Hafner (2007, 16) pravi, da se javne politike med seboj razlikujejo ter da so med najpogostejšimi

¹ Prikazane stopnje brezposelnosti predstavljajo brezposelne osebe kot odstotek delovne sile, ki temelji na anketi Mednarodne organizacije dela (ILO) pri kateri delovna sila predstavlja skupno število zaposlenih in brezposelnih. To so brezposelne osebe, stare od 15 do 74 let, ki so brez dela v referenčnem tednu, so na voljo za začetek dela v naslednjih dveh tednih ter aktivno iščejo delo v zadnjih štirih tednih ali so že našle delo, za začetek v naslednjih treh mesecih (Statistični urad Evropske unije 2013, 1).

razločevalnimi lastnostmi t. i. imenske (nominalne) kategorije. Govorimo o politikah glede na:

- področje, na katerega posegajo (energetska, kmetijska, gospodarska, okoljevarstvena, finančna, zunanja itd.);
- ciljne skupine – to je družbene skupine, na obnašanje katerih želi država vplivati oziroma katerih družbeni položaj in razreševanje družbenih problemov želi država pomagati razreševati s svojim vpletanjem (npr. begunska, družinska, mladinska);
- institucionalni okvir – to pomeni, da je vsaka javna politika oblikovana v določenih politično-odločevalskih ustanovah in velja v okviru določene teritorialno politične enote. Glede na to, kdo jo oblikuje in na katerem politično opredeljenem teritoriju veljajo, lahko npr. govorimo o občinski, regionalni, nacionalni, deželni, zvezni, skupni evropski politiki.

Glede na izpostavljeno najpogostejšo razločevalno lastnost, t. i. imensko oz. nominalno kategorijo, uvrščamo obravnavano javno politiko v diplomskem delu glede na področje, na katerega ta posega med politike zaposlovanja, med gospodarske pa tudi socialne politike. Ciljne skupine, torej družbene skupine, na katere ima proučevana javna politika vpliv, so mladi, starejši, brezposelni, torej vse tiste družbene skupine, na katere programi aktivne politike zaposlovanja pri nas na kakršen koli način vplivajo.

Vsaka javna politika mora biti oblikovana v določenih politično odločevalskih ustanovah in veljati v okviru določene teritorialne politične enote. Glede na to, kdo jo oblikuje, pa lahko v primeru programov aktivne politike zaposlovanja, ki spodbujajo zaposlovanje različnih družbenih skupin, govorimo o nacionalni politiki (država z ukrepi spodbuja zaposlovanje različnih družbenih skupin) kot tudi o skupni evropski politiki, pri čemer EU usmerja delovanje držav članic pri reševanju problematike brezposelnosti znotraj Evropske unije (Fink Hafner 2007, 16).

1. 3 CILJI IN NAMEN DIPLOMSKEGA DELA

Za ugotavljanje uspešnosti oz. neuspešnosti programov aktivne politike zaposlovanja v RS bi bilo najustreznejše preučiti vse programe v sklopu aktivne politike zaposlovanja, ki so potekali v različnih časovnih obdobjih. Da bi na podlagi analize pridobili kakovostne odgovore, bomo v nalogi tako preučili vse programe aktivne politike zaposlovanja od leta 2001 do leta 2013. Še posebej se bomo osredotočili na zadnji program aktivne politike, t. i.

Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007–2013, pri katerem bomo izvedli podrobno vrednotenje implementacije tega programa ter skušali ugotoviti, kakšne učinke je sam program prinesel, in ali so bili zastavljeni cilji samega programa sploh doseženi.

Glede na to, da so omenjen program po izteku že nadomestile Smernice za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2012–2015, bomo v tem primeru izvedli nekakšno "ex-post" ali naknadno vrednotenje. Ta vrsta evalvacije se osredotoča predvsem na vrednotenje posledic, rezultatov, učinkov ter sprememb, ki se pokažejo ob zaključku izvajanja proučevanja javnopolitične dejavnosti. Prav tako "ex-post" evalvacija podaja informacije o tem, ali je izvedena javnopolitična dejavnost pripomogla k zmanjšanju javnopolitičnega problema v širšem tematskem kontekstu ali ne, ali so bili cilji doseženi na najbolj optimalen način, kakšni so bili učinki delovanja javnopolitičnih dejavnosti ter tudi informacije o vpletenih skupinah. Cilji, ki jih tekom diplomskega dela želimo doseči, so:

- proučiti sprejete ter že implementirane programe aktivne politike zaposlovanja v Republiki Sloveniji med leti 2001 ter 2013;
- s pomočjo evalvacije ugotoviti, ali so bili cilji Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2007–2013 doseženi;
- ugotoviti, ali programi aktivne politike zaposlovanja pripomorejo k izboljšanju problematike brezposelnosti v Sloveniji, in oceniti, ali se jih splača implementirati tudi v prihodnje (Kustec Lipicer 2009, 85).

Glavni namen diplomskega dela je torej ugotoviti, ali programi ukrepov aktivne politike zaposlovanja pri nas pripomorejo k zmanjšanju problematike brezposelnosti, ali implementacija le-teh pozitivno vpliva na zaposlovanje tistih družbenih skupin, katerih dostop na trg delovne sile je še posebej otežen, ter ne nazadnje, ali se takšne programe aktivne politike zaposlovanja splača vzpostavljati tudi v prihodnje.

1. 4 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN HIPOTEZA

Kot smo že omenili, je v sklopu empiričnega dela diplomskega dela bistvena evalvacija Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007–2013. Poleg tega pa bomo na kratko preučili še preostale programe, pred letom 2007. Ključna raziskovalna vprašanja, ki jih diplomska naloga zajema, so:

- Ali je mogoče trditi, da je program aktivne politike zaposlovanja med leti 2007 in 2007 pripomogel k izboljšanju stanja na področju brezposelnosti v Republiki Sloveniji?
- Kakšne učinke je prinesel zadnji implementirani Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2007–2013 ter ali je le-ta pripomogel k izboljšanju problematike brezposelnosti pri nas?

Na podlagi teh raziskovalnih vprašanj se naša hipoteza glasi: **Ukrepi programa aktivne politike zaposlovanja med leti 2007–2013 so pripomogli k zmanjšanju brezposelnosti v Sloveniji.**

1. 5 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Za izdelavo analize bomo ubrali multimetodski pristop, pri čemer bomo uporabili tako kvantitativne kot tudi kvalitativne metode izbiranja podatkov, in sicer:

- **Analizo in interpretacijo primarnih virov** (pregled zakonske podlage, ki ureja področje politike zaposlovanja, programov ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ki so bili implementirani za reševanje problematike brezposelnosti, pregled zapisnikov sej Državnega Zbora Republike Slovenije idr.) za pojasnitev in osvetlitev proučevane problematike;
- **Sekundarno analizo**, s katero zbiramo, opredeljujemo ter organiziramo že obstoječe podatke. To metodo bomo uporabili zlasti v teoretičnem delu za opredelitev temeljnih teoretičnih pojmov, pri čemer se bomo osredotočili na strokovno literaturo, torej na relevantne strokovne članke, dostopne v različnih podatkovnih bazah, ter tudi na številne elektronske vire;
- **Strukturiran družboslovni intervju** s prof. dr. Miroljubom Ignjatovičem, ki se raziskovalno udeležuje v Centru za proučevanje organizacij in človeških virov. Center deluje v okviru Inštituta za družbene vede Fakultete za družbene vede v Ljubljani, njegova primarna naloga pa je ravno proučevanje trga delovne sile. Dr. Ignjatovič v javnosti pogosto komentira stanje na trgu delovne sile pri nas, po Evropi in svetu, zato nam bo intervju v veliko pomoč pri razumevanju ter pojasnjevanju problematike, pripomogel pa bo tudi k pridobitvi dodatnih stališč, mnenj, ocen izvajanja programov aktivne politike zaposlovanja s strani strokovnjaka s področja poznavanja trga delovne sile.

1. 6 STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE

Diplomsko delo je na splošno razdeljeno na tri poglavja. Prvi del predstavlja t. i. teoretski okvir, kjer so opredeljena temeljna teoretična izhodišča, na katerih sloni celotno diplomsko delo. Gre torej za teoretsko opredelitev pojmov, čemur sledi empirični del naloge. V tem delu se bomo osredotočili na ugotavljanje same uspešnosti programov aktivne politike zaposlovanja v Republiki Sloveniji. Zlasti pomemben del diplomskega dela pa je zadnji, analitični del naloge, v katerem bomo argumentirali rezultate v empiričnem delu že obdelanih podatkov ter poskušali oblikovati ter pojasniti ključna spoznanja oz. ugotovitve, do katerih smo prišli skozi izdelavo diplomskega dela.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

2. 1 DRŽAVA BLAGINJE, KONCEPT BREZPOSELNOSTI IN POLNE ZAPOSLENSTI TRGA DELOVNE SILE

Da bi razumeli pojav brezposelnosti pri nas, je ključnega pomena najprej izpostaviti dejstva, zaradi katerih v zadnjih treh desetletjih prihaja do korenitih sprememb na trgu delovne sile. Posledice teh se kažejo pri zaposlovanju različnih družbenih skupin na trgu delovne sile tako pri nas kot v širšem evropskem prostoru. Problem brezposelnosti tako prerašča okvire nacionalnih držav članic ter se širi na raven EU, kjer ga poskušajo regulirati številne evropske institucije. Koncept brezposelnosti bomo pojasnili s t. i. navideznim upadom koncepta polne zaposlenosti v okviru države blaginje.

2. 1. 1. Koncept države blaginje in polne zaposlenosti

Koncept države blagostanja oz. države blaginje v praksi modernih kapitalističnih držav in teoriji socialno-demokratskih gibanj oz. strank se je izrazito uveljavil med prvo in drugo svetovno vojno. V tistem času so spremembe v razmerju razrednih sil, ločevanje kapitala na kapital-lastnino (privatni lastnik) in kapital-funkcijo (manager) kot tudi vse izrazitejše poseganje države v gospodarstvo in družbene službe privedle do tega, da je meščanska ideologija dokončno opustila idejo liberalne države. Ključna značilnost slednje je bilo načelno nevmešavanje države tako v ekonomsko kot tudi v socialno življenje, meščanska država pa

prične tej ideologiji nasprotovati ter še zlasti po 2. svetovni vojni izraziteje posegati ravno na ta področja (Igličar 1987, 62).

Obnova in razvoj zahodnih družb po koncu 2. svetovne vojne sta prinesla bistvene novosti glede na prejšnja obdobja tako na področju države blaginje kot tudi socialne politike. Ravno v tem obdobju in vse do konca 60. let se je koncept socialne varnosti, ki ga država blaginje predstavlja, razvijal v okolju navidezne polne zaposlenosti², sorazmerno velike gospodarske rasti in rastoče splošne blaginje (Ignjatović 2002, 5). Britanski ekonomist Beveridge (1945, 18) ne pojasnjuje koncepta polne zaposlenosti dobesedno kot neobstoje brezposelnih posameznikov znotraj družbe, ampak ga definira s pomočjo delovnih mest. Tako pravi, da polna zaposlenost obstaja, kadar je čedalje več prostih delovnih mest v primerjavi s številom brezposelnih oseb ter pod pogojem, da so ta delovna mesta takšna delovna mesta, katerih zasedbo je realno pričakovati.

Večina industrijskih dežel je po koncu 2. svetovne vojne polno zaposlenost sprejela kot enega izmed najpomembnejših ciljev nacionalne ekonomske politike, pri čemer je brezposelnost postajala ne samo čedalje bolj pomembna ekonomska, temveč tudi socialna kategorija (Drobnič 1985, 31).

2. 1. 2 Kriza države blaginje in naraščanje brezposelnosti

Razmeroma visoka stopnja zaposlenosti je že v tistem obdobju nakazovala probleme, s katerimi se je država blaginja morala soočiti v kasnejšem obdobju. Pojavili so se neke vrste stranski učinki takšnega delovanja države blaginje, ki so pričeli spodbijati tako temelje države blaginje kot sam koncept razmeroma kratkega obdobja realizirane polne zaposlenosti. Zlasti v 60. letih sta razvoj in vzdrževanje visokega standarda socialnih storitev države blaginje povečala stroške države blaginje, prišlo pa je do upočasnitve gospodarskega razvoja ter s tem posledično do zvišanja inflacije. Prišlo je do spoznanja, da je obdobje nenehne gospodarske rasti končano ter obstaja le ciklično delovanje gospodarstva. Upad gospodarske rasti tako ni omogočal več poprejšnje popolne zaposlenosti. Dvema naftnima šokoma v 70. letih sledi povečanje stopnje brezposelnosti ter revščine v razvitih družbah, pod vprašaj se postavi celoten koncept države blaginje kot tudi koncept polne zaposlenosti (ki zagotavlja zaposlitev vsem tistim, ki delo iščejo) ter »cash support« koncept, katerega temeljna naloga politike zaposlovanja in socialne politike je pomagati ljudem v času njihove brezposelnosti (Ignjatović 2002, 9–10).

² Obdobje navidezne polne zaposlenosti je sledilo travmatičnemu obdobju velike depresije v začetku 30. let prejšnjega stoletja, v katerem je gospodarska kriza takrat razvitih držav generirala zelo visoko brezposelnost.

Kot temeljne značilnosti gospodarskega in družbenega razvoja zadnjih treh desetletij je moč izpostaviti:

- relativno nizko gospodarsko rast;
- povečano konkurenco v svetovnem merilu (globalizacija kapitala, proizvodnje in trgovine);
- prestrukturiranje gospodarskih dejavnosti, zlasti industrije (prenos proizvodnje v države tretjega sveta s cenejšo delovno silo);
- hitro naraščajoči storitveni sektor;
- strukturno brezposelnost;
- prehod na znanju temelječo ekonomijo;
- povečane potrebe po izobraženi delovni sili;
- izobraževanje in usposabljanje, bolj povezano z delovnim okoljem;
- demografsko spreminjanje značilnosti populacije in delovne sile razvitih držav;
- uvajanje sodelovanja delavcev pri odločanju in skupinsko delo;
- decentralizacijo odločanja;
- spreminjanje narave delovnega mesta in dela samega ter
- zmanjšano varnost zaposlitve (Ignjatović 2002, 10).

2. 2 RAZMERE NA TRGU DELOVNE SILE OD DEVETSEDETIH LET 20. STOLETJA DO DANDANES

Sedaj ko smo pojasnili, kaj je konec 60. ter v začetku 70. pripeljalo do krize države blaginje ter posledično povzročilo naraščanje brezposelnosti v razvitih družbah, se bomo osredotočili konkretno na slovenski trg delovne sile ter spremembe, katerim priča smo zadnja tri desetletja. Temeljne značilnosti gospodarskega in družbenega razvoja, ki smo jih poprej našteali, se nedvomno kažejo tudi na trgu delovne sile pri nas.

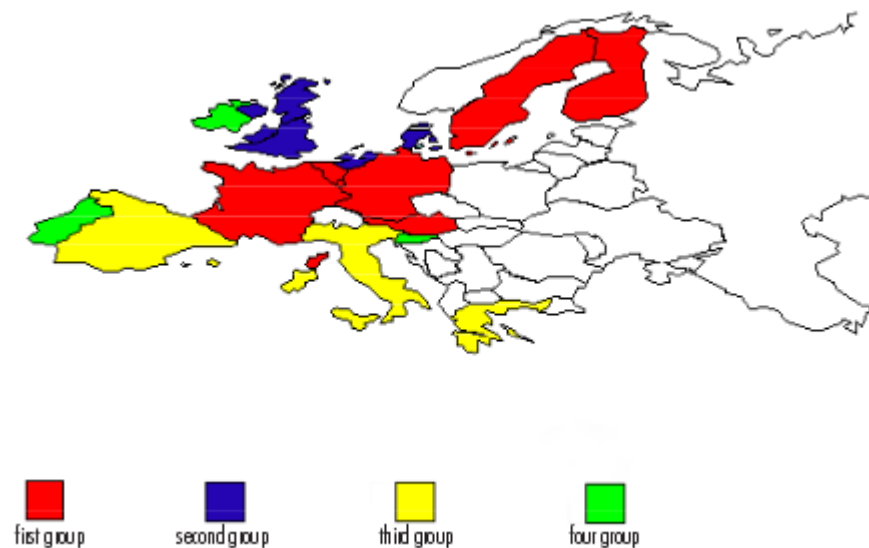
Razmere na trgu delovne sile so se v zadnjem desetletju bistveno spremenile. Kot smo že omenili, smo iz sistema relativno polne zaposlenosti in »sistema neposredne varnosti« prešli v sistem tržnega gospodarstva (Svetlik v Ignjatović 2002, 14). Slovenski trg delovne sile zadnjih deset let doživlja skrajšano in intenzivno različico sprememb, do katerih je, kot smo že omenili, prišlo v drugi polovici 20. stoletja znotraj razvitih družb. Konec 80. in v začetku 90. let je t. i. transformacijska depresija prinesla na trg delovne sile številne spremembe, ena izmed teh pa je tudi izrazito povečanje brezposelnosti ter stopnje

brezposelnosti, ki je posledica pomanjkanja delovnih mest ter strukturnih sprememb, ki so se v tem času pričele pojavljati (Ignjatović 2002, 12).

Če se vrnemo nekoliko nazaj k pojasnjevanju države blaginje in krize le-te, ki je brezposelnost povzročila, se države Evropske unije kot tudi naša država glede na značilnosti trgov delovne sile razvrščajo v štiri skupine:

1. skupina: Belgija, Nemčija, Avstrija, Luksemburg, Francija, Švedska, Finska;
2. skupina: Danska, Velika Britanija, Nizozemska;
3. skupina: Grčija, Italija, Španija ter
4. skupina: Irska, Portugalska, Slovenija.

Slika 3. 1: Evropski trgi delovne sile



Vir: Ignjatović (2002, 82).

Vsaka od izpostavljenih skupin ima specifične značilnosti, ki jo ločijo od druge skupine. Kot je razvidno, spada Slovenija v 4. skupino poleg Irske in Portugalske. Te države so si med seboj podobne glede na demografske značilnosti, alokacijo ter izrabo delovne sile in vrsto brezposelnosti. Če se osredotočimo na demografske značilnosti teh držav, so to države z večjim deležem mladih (15–24 let) ter starejših (65 let in več), vendar je za te države značilna relativno nizka stopnja aktivnosti mladih. Za to skupino držav je značilen tudi večji delež samozaposlenih, večji delež delovno aktivnih v industriji ter manjši v storitvenih dejavnostih.

Ko smo že izpostavili, je za te države značilna manjša stopnja delovne aktivnosti mladih ter večja stopnja delovne aktivnosti starih med 24 in 54 let ali t. i. »prime age« skupine. Prav tako je za te države bistveno značilna enaka struktura brezposelnosti. Tako je

med brezposelnimi večji delež tistih, ki iščejo samozaposlitev, večji delež iskalcev prve zaposlitve ter zaposlitve s polnim delovnim časom. Slovenijo skupaj s Portugalsko in Irsko glede na značilnosti za posamezne segmente trga delovne sile uvrščamo med t. i. tradicionalni »industrijski« tip delovne sile (Ignjatović 2002, 20–27).

2. 2. 1 Problem brezposelnosti v Sloveniji

Temeljni problem na trgu dela v Sloveniji je dolgotrajna in pa strukturna brezposelnost. Strukturna brezposelnost je običajno posledica gospodarskega razvoja. Z njo označujemo neskladje med ponudbo ter povpraševanjem po delu, do katerega lahko pride zaradi povečanega povpraševanja po določenem delu, medtem ko upada povpraševanje po drugi vrsti dela, ponudba pa se ne more dovolj hitro prilagoditi (Samuelson in Nordhaus 2002, 566). Problem obeh brezposelnosti je povezan z izobraževalnim sistemom, prestrukturiranje gospodarstva je v preteklih letih pomenilo tudi spreminjanje zahtev po določenem znanju ter spretnostih, ki naj bi jih delovna sila imela. Izobraževalni sistem pa je imel pri tem težavo, saj ni mogel slediti hitrim gospodarskim razmeram, zaradi česar so razlike med ponudbo in povpraševanjem naraščale (Ignjatović 2002, 21).

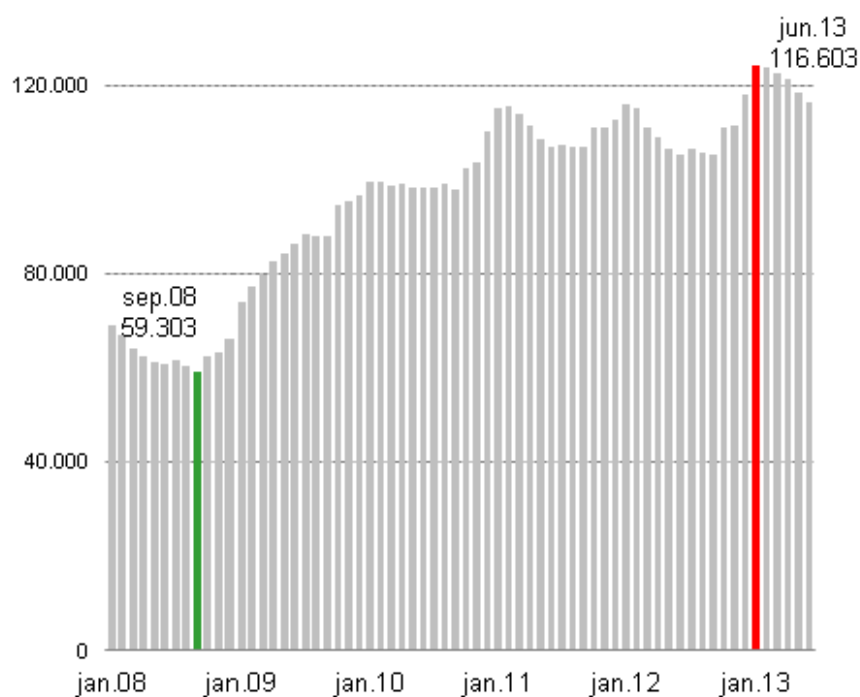
Spremembe, ki so v zadnjih letih razgibale slovenski trg dela, se bodo še dolgo odražale v strukturi brezposelnosti. V poročilu za leto 2013 so zapisali, da je velik priliv brezposelnih oseb iz predelovalnih ter drugih delovno intenzivnih dejavnosti, večinoma starejših in z nižjimi stopnjami izobrazbe, vplival na strukturo brezposelnosti. Tako so se oblikovale različne skupine brezposelnih, ki so delodajalcem manj zanimive ter problematične za zaposlovanje. Med te osebe uvrščamo:

- starejše;
- brezposelne brez izobrazbe;
- invalide;
- osebe z zdravstvenimi in drugimi omejitvami ter
- dolgotrajne brezposelne (med katerimi prevladujejo prej naštetе skupine). Prav tako pri nas narašča število brezposelnih oseb s končano terciarno izobrazbo (Zavod RS za zaposlovanje 2012, 15).

Vse bolj pa problematiko naraščanja brezposelnosti pri nas odražajo številne statistike, ki odražajo stanje na trgu dela pri nas. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje redno objavlja podatke o gibanju registrirane brezposelnosti, ki kažejo na poslabšanje situacije na trgu dela v Sloveniji.

Problematiko brezposelnosti bomo pojasnili s podatki s spodnjih dveh grafov, kjer je najprej prikazano gibanje registrirane brezposelnosti po mesecih v obdobju 2008–2013. Na grafu sta označena maksimum ter minimum registrirane brezposelnosti. Najnižjemu številu registrirano brezposelnih oseb pri nas smo bili priča septembra leta 2008, ko je znašalo 59.303 brezposelnih oseb, najvišjo, rekordno, pa smo beležili januarja letošnje leto, ko je brezposelnost prizadela 124.258 oseb.

Graf 3.1: Gibanje registrirane brezposelnosti po mesecih, 2008–2013

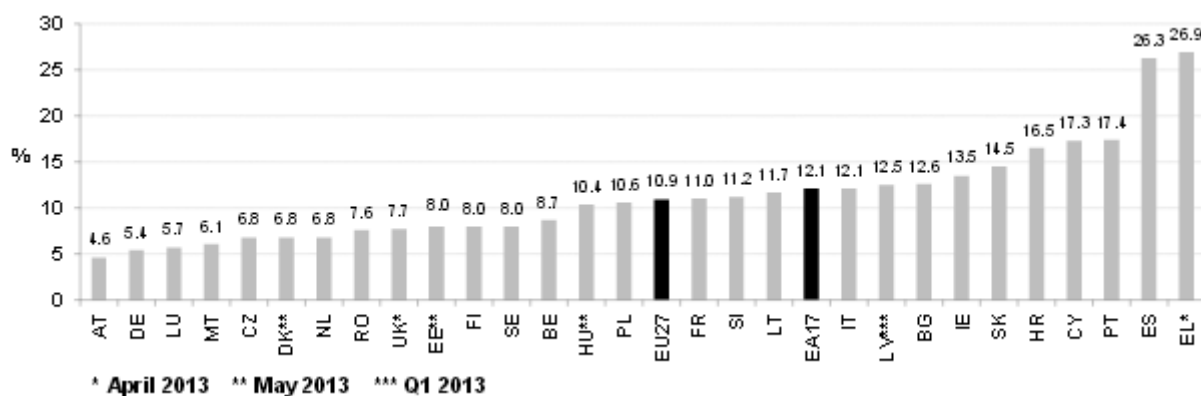


Vir: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (2013b).

Kot je razvidno z grafa, število registriranih brezposelnih pri Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje od leta 2008 do 2013 strmo narašča. To statistiko potrjujejo tudi podatki Evropskega statističnega urada, ki jih prikazuje naslednji graf (graf 3.2). S spodnjega grafa lahko razberemo 12,1-odstotno brezposelnost na območju evra ter 10,9-odstotno brezposelnost v sedemindvajsetih članicah Evropske unije. Poročilo Evropskega statističnega urada za junij 2013 beleži najnižje stopnje brezposelnosti v Avstriji (4,6 %), Nemčiji (5,4 %), Luksemburgu (5,7 %). Nasprotno največje deleže brezposelnosti še vedno beležita Grčija (26,9 % v mesecu aprilu) ter Španija (26,3 %). Poročilo beležijo tudi države, katerih odstotek je glede na poprejšnje leto strmo narasel, to sta Ciper in Slovenija, katere procent

brezposelnosti se je v dobrem letu dvignil iz 8,8 na rekordnih 11,2 odstotka (Evropski statistični urad 2013, 1).

Graf 3.2: Odstotek brezposelnosti junija 2013 po posameznih državah Evropske unije, Evro območju ter sedemindvajsetih državah EU



Vir: Evropski statistični urad (2013c).

V povprečju EU je bila leta 2012 stopnja delovne aktivnosti prebivalstva (20–64 let) za 1,8 o. t. nižja kot leta 2008, stopnja brezposelnosti pa je leta 2012 znašala 10,4 %, kar je za 3,4 o. t. več kot leta 2008. V Sloveniji se je stopnja delovne aktivnosti (starostna skupina 20–64 let) znižala na 68,3 %, kar je za 4,7 o. t. manj kot leta 2008, stopnja brezposelnosti pa se je podvojila in je znašala 8,9 % leta 2012 (Urad za makroekonomske analize in razvoj 2013a, 1).

Po pregledu dosedanjega stanja brezposelnosti pri nas ter na območju Evropske unije se je smiselno posvetiti tudi napovedim razmer na trgu dela v prihodnje. Urad za makroekonomske analize in razvoj UMAR je v poletni napovedi gospodarskih gibanj 2013 napovedal poslabšanje razmer na trgu dela zaradi krčenja gospodarske aktivnosti in ukrepov za stabilizacijo gospodarskih razmer. Glede na prvo četrtletje je moč pričakovati nadaljnje zmanjšanje števila delovno aktivnih, povečanje brezposelnosti ter upad bruto plače (Urad za makroekonomske analize in razvoj 2013b, 9).

Kljub napovedi pa je v drugem četrtletju vendarle prišlo do izboljšanja situacije brezposelnosti pri nas. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje je v obdobju feb–jun 2013 beležil petmesečno upadanje registrirane brezposelnosti pri nas, kar nekoliko negira napoved Umar-ja o povečanju števila brezposelnosti (Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

2013, 1). Končna slika stanja brezposelnosti bo očitna konec letošnjega leta, izboljšajo pa jo lahko ukrepi, katerim se v tej diplomski posvečamo, to so ukrepi politike zaposlovanja.

2. 2. 2 Vpliv gospodarske in mednarodne finančne krize na razmere na trgu dela v Sloveniji in Evropski uniji

Pri pojasnjevanju naraščajoče brezposelnosti ne moremo mimo dveh glavnih faktorjev, ki imata izrazit vpliv na vse večjo brezposelnost v Sloveniji in Evropski uniji. To sta mednarodna finančna kriza ter gospodarska kriza. V drugi polovici leta 2008 je mednarodna finančna kriza povzročila upad gospodarske aktivnosti, leto kasneje se je kot posledica tega izkazalo nizko povpraševanje kot tudi poslabšanje razmer na finančnih trgih. Javni in zasebni sektor sta na trenutno stanje odreagirala vsak po svoje; zasebni sektor je prilagodil plače in zmanjšal obseg povpraševanja po delu, javni sektor pa je plače kot tudi zaposlovanje v javnem sektorju nespametno dopuščal še naprej. Ker se je zasebni sektor prilagodil, je prišlo do povečanja registrirano brezposelnih oseb (Urad za makroekonomske analize in razvoj 2009, 1).

Druga kriza, gospodarska kriza, je prinesla padec gospodarske aktivnosti, ki je sprožil prilagajanja evropskega trga dela nižji ravni aktivnosti. Večje poslabšanje razmer pri nas v primerjavi z Evropsko unijo je posledica ravno večjega padca gospodarske aktivnosti, ki je posledica strukturnih slabosti slovenskega gospodarstva, delno pa tudi vpliva velikega povečanja minimalne plače na zmanjšanje konkurenčnosti v obdobju krize v Sloveniji. Pomembno je poudariti, da se s trajanjem krize povečujejo tudi strukturni problemi na trgu dela ter da so za izboljšanje razmer na trgu dela države v času krize okrepile aktivne posege na trgu dela in reforme trga dela. Države so v času nastanka krize olajšale dostopnost do denarnih nadomestil, večjo pozornost pa so namenile tudi programom izobraževanja in usposabljanja. Prav v obdobju krize je prišlo do še izrazitejše reforme aktivne politike zaposlovanja, povečale so se reforme na področju varovanja zaposlitve ter zavarovanja za primer brezposelnosti. Leta 2009 so države v večji meri povečale izdatke za aktivne posege in reforme, leto, dve kasneje pa so jih pod vplivom konsolidacije zmanjšale (Urad za makroekonomske analize in razvoj 2013, 1).

Nasprotno je Slovenija zaradi poslabšanja razmer v okviru rebalansa za leto 2010 sredstva za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja še povečala, da bi okrepila že obstoječe ukrepe APZ za leti 2010 in 2011 (Služba za odnose z javnostmi 2010, 1).

2. 2. 3 Strategija Evropa 2020 kot ena izmed možnih izhodov držav članic EU iz krize

Države članice so bile že glede na Amsterdamsko pogodbo zavezane k pripravi določenih dokumentov s področja zaposlovanja, pri čemer tudi Slovenija ni bila nobena izjema. Gre za pripravo:

- letnih programov trgov delovne sile;
- dolgoročnih strategij zaposlovanja ter
- letnih akcijskih programov zaposlovanja, usklajenih s smernicami Sveta Evropske unije (Kopač in drugi 2002, 81).

Evropska unija se je problematike brezposelnosti v Evropi lotila s tako imenovano strategijo Evropa 2020, ki stremi k temu, da državam članicam pomaga ustvarjati čim več kvalitetnejših delovnih mest. Na sami ravni Evropske unije se tako oblikujejo cilji in prioritete, medtem ko na nacionalni ravni vlade držav članic koordinirajo delovanje v smeri spodbujanja zaposlovanja (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve 2013, 4).

Nova strategija, ki je zamenjala Lizbonsko iz leta 2000, predstavlja krovno strategijo za rast delovnih mest, je ambiciozna ter celovita strategija, ki ponuja državam članicam izhod iz gospodarske krize ter zagotavlja makroekonomsko stabilnost ter izvedbo daljnosežnih strukturnih reform. Bistveni del te strategije je torej uvedba strukturnih reform za srednje- do dolgoročno obdobje, ki se osredotočajo na spodbujanje vzdržnosti javnih financ, izboljšanje potenciala rasti in uresničevanje petih glavnih ciljev do leta 2020. Glavni cilji, ki naj bi usmerjali dejavnost držav članic z vidika aktivne politike zaposlovanja, so:

- zagotovitev 75-odstotne stopnje zaposlenosti žensk in moških v starosti med 20. in 64. letom, tudi z večjo udeležbo mladih, starejših in nizko kvalificiranih delavcev ter z boljšim vključevanjem zakonitih priseljencev;
- izboljšanje izobrazbe, zlasti z zmanjšanjem stopnje osipa v šolah in s povečanjem deleža prebivalstva s terciarno ali z enakovredno izobrazbo (število osipnikov pod 10 odstotkov in vsaj 40 odstotkov mladih z zaključenim terciarnim izobraževanjem);
- spodbujanje socialne vključenosti, zlasti z zmanjšanjem revščine; do leta 2020 predvidoma 20 milijonov manj revnih ljudi.

Omenjena strategija je oblikovana z namenom zagotavljanja usklajevanja prednostnih nalog politike zaposlovanja, ki jo torej podpirajo države članice na ravni EU, temelji pa na:

- *nacionalnih reformnih programih*, ki jih izoblikuje vsaka država članica, kjer v programu opiše način vključevanja in uresničevanja smernic zaposlovanja v nacionalno zakonodajo;
- *smernicah zaposlovanja*, ki jih predlaga Evropska komisija na podlagi zaključkov vsakoletnega spomladanskega srečanja Evropskega sveta ter na
- *letnih poročilih EU o napredku*, ki jih sestavi Komisija, pri čemer upošteva napredek na nacionalnih in evropskem področju, ter na skupnem poročilu o zaposlovanju, ki ga v okviru letnega poročila o napredku vsako leto sprejme Evropski svet (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2012: 4–5).

V sklopu doseganja skupnih ciljev strategije EU 2020 je Slovenija izpostavila 5 nacionalnih ciljev, ki jih bo skušala doseči do leta 2020:

1. *Stopnja zaposlenosti prebivalstva med 20. in 64. letom starosti se mora povečati za 75 %, z večjo angažiranostjo mladih in starejših delavcev.*
2. *V raziskave in razvoj vložiti 3 % BDP. S tem je bila v ospredje postavljena potreba po javnih in zasebnih naložbah v raziskave in razvoj ter večji poudarek dan vložkom in manj učinkom. Jasno je, da je treba izboljšati pogoje za zasebne raziskave in razvoj v EU, zato so k temu naravnani številni ukrepi iz te strategije. Jasno je tudi, da združitev raziskav, razvoja in inovacij prinaša večji razpon izdatkov z večjim donosom za poslovanje in nosilce produktivnosti.*
3. *Potrebno je zmanjšati emisije toplogrednih plinov za vsaj 20 % v primerjavi z ravno iz leta 1990; delež obnovljivih virov energije v naši končni porabi energije bi bilo treba povečati na 20 % in za 20 % povečati učinkovitost porabe energije.*
4. *Izpolniti je treba cilj glede izidov izobraževanja, ki bi odpravili težave zaradi zgodnje opustitve šolanja, v Sloveniji moramo vsaj ohraniti trenutni delež 5,1%; prav tako je potrebno delež prebivalstva med 30. in 34. letom starosti, ki je končalo terciarno izobraževanje, povečati na vsaj 40 % v letu 2020.*
5. *Število prebivalcev, ki živijo pod pragom revščine, moramo zmanjšati iz 361.000 na 320.000 (Lautar in Poljak 2010, 7–8).*

2. 3. POLITIKA ZAPOSLOVANJA

Politika zaposlovanja se razlikuje glede na druge politike po predmetu proučevanja. Tako jo v ožjem smislu definiramo kot dejavnost države in njenih organov na področju

države, širše gledano pa se politika zaposlovanja nanaša na usklajevanje in prizadevanje za uresničitev interesov širšega kroga socialnih dejavnikov, zainteresiranih za zaposlovanje, kot so na primer delodajalci in njihova združenja, sindikati ter organizirane socialne skupine, ki želijo na trgu dela izboljšati in utrditi svoj položaj, npr. invalidi, ženske in posamezna profesionalna združenja. Politiko zaposlovanja lahko opredelimo kot postavljanje ciljev, oblikovanje programov in ukrepov ter zagotavljanje virov in izvajanje dejavnosti za njeno uresničevanje (Svetlik in Trbanc 2002, 36).

Obstajata dve vrsti politike zaposlovanja, ki sta enako pomembni za izboljšanje stanja na področju zaposlovanja. Ločimo torej:

- aktivno politiko zaposlovanja ter
- pasivno politiko zaposlovanja (Kopač 2002, 144).

2. 3. 1 Pasivna politika zaposlovanja

Pasivna politika zaposlovanja predstavlja sistem ukrepov za zagotavljanje socialne varnosti brezposelnim osebam v obliki zagotovljene pravice do denarnih dajatev, kot sta denarno nadomestilo in denarna pomoč. Brezposelnim osebam se ta zagotavlja z dvema sistemoma socialne varnosti: sistem socialnega zavarovanja za primer brezposelnosti ter sistem socialnih pomoči. Denarni dajatvi prvega sistema sta denarno nadomestilo in denarna pomoč, sistem socialnih pomoči pa zagotavlja pravico do socialne pomoči. V nasprotju z aktivno politiko zaposlovanja je pasivna politika zaposlovanja naravnana k ščitenju socialnega položaja posameznikov ter k zakonskemu urejanju nekaterih vidikov zaposlitvenih razmerij (Kopač 2002, 144–166). Ker pa so predmet proučevanja diplomskega dela ukrepi aktivne politike zaposlovanja, se bomo v nadaljevanju konkretno posvetili tej drugi vrsti politike zaposlovanja.

2. 3. 2 Aktivna politika zaposlovanja

Aktivna politika zaposlovanja v Sloveniji je po 28. členu Zakona o urejanju trga dela (Uradni list RS, št. 80/2010) opredeljena kot nabor ukrepov na trgu dela, ki so namenjeni povečanju zaposlenosti in zmanjševanju brezposelnosti, večji zaposljivosti oseb na trgu dela in povečanju konkurenčnosti in prožnosti delodajalcev. Po zakonu imajo brezposelne osebe in drugi iskalci zaposlitve zaradi povečanja svojih zaposlitvenih možnosti pravico in obveznost, da se vključijo v ukrepe APZ skladno s podlagami za njihovo izvajanje. Osnovni namen aktivne politike zaposlovanja je ekonomska aktivnost in zaposljivost v čim širšem krogu

posameznikov, ne da bi z drugimi sredstvi blažila neugoden socialno ekonomski položaj, socialno marginalizacijo, izključenost skupin ter druge socialne probleme (Svetlik in Batič 2002, 174).

Nadaljnje Malačič (1995, 195) pravi, da ukrepi APZ preprečujejo marginalizacijo posameznih družbenih skupin brezposelnih na trgu dela in delujejo v smeri usklajevanja med ponudbo in povpraševanjem. Janoski (1996, 705) dodaja, da običajno le-ta vključuje programe zaposlovanja, usposabljanja in ustvarjanje delovnih mest.

Nastanek aktivne politike zaposlovanja sega na Švedsko, ki se je v povojnem obdobju spopadala z dilemo, kako preprečiti, da bi strukturne spremembe v gospodarstvu vodile v brezposelnost. Tako so na Švedskem model začeli uporabljati šele 10 let po njegovem nastanku, ostale razvite države pa so ji z uvajanjem prvin APZ sledile po priporočilu OECD v 60. letih. V Sloveniji smo se glede na druge razvite države s samo aktivno politiko zaposlovanja srečali dobri dve desetletji kasneje, v 80. letih prejšnjega stoletja, ta pa se je v praksi pričela uveljavljati v začetku 90. let prejšnjega stoletja, ko se je ob uvajanju tržnega gospodarstva, ki je povzročilo zapiranje nedonosnih proizvodenj, tehnološko posodabljanje, odpravljanje podzaposlenosti in odpuščanje presežnih delavcev, začela hitro povečevati odkrita brezposelnost. Razlogi za začetek uvajanja aktivne politike zaposlovanja v razvitih državah so bili:

- težnja po ohranjanju polne zaposlenosti, ki je bila vzpostavljena med vojno in povojno gospodarsko obnovo;
- hkratno naraščanje brezposelnosti in inflacije, ki je opozarjala na pomanjkljivost Keynesovega modela regulacije gospodarstva;
- naraščajoča strukturna brezposelnost;
- pomanjkljivosti izobraževalnih sistemov, ki jim ni uspelo usposablјati delovne sile, kakor je to narekovalo spremenjeno povpraševanje;
- hitro naraščanje ponudbe delovne sile zaradi vstopanja žensk in mladih;
- pojavljanje obrobnih družbenih skupin, ki so bile vse bolj izločene iz trga dela in
- ponavljajoči se gospodarski ciklusi, ki so imeli značilnost, da ob vsaki novi konjunkturi brezposelnost ni več padla na prejšnjo raven in je stalno naraščala (Svetlik in Batič 2002, 174–175)

2. 4 PROGRAMI IN UKREPI AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA

Ukrepi aktivne politike zaposlovanja, ki so temeljne sestavine programov APZ, so opredeljeni v 29. členu Zakona o trgu dela (Uradni list RS, št. 80/2010). Ukrepi aktivne politike zaposlovanja so:

- usposabljanje in izobraževanje;
- nadomeščanje na delovnem mestu in delitev delovnega mesta;
- spodbude za zaposlovanje;
- kreiranje delovnih mest ter
- spodbujanje samozaposlovanja.

Programi in ukrepi aktivne APZ se razvrščajo na več načinov. Johannesson (v Svetlik in drugi 2002, 179–181) programe in ukrepe razvršča v 3 skupine:

1. Prvo skupino sestavljajo programi in ukrepi za uravnavanje ponudbe in povpraševanja, med katerimi osrednje mesto zavzemajo programi za pospeševanje izobraževanja in usposabljanja. Sem torej sodijo različne oblike izobraževalnih programov, ki jih za različne skupine brezposelnih pripravljajo in izvajajo zavodi za zaposlovanja ter ostale izobraževalne institucije, subvencije, davčne olajšave ter druge finančne spodbude za izobraževanje posameznikov.
2. Druga skupina vsebuje programe, namenjene uravnavanju povpraševanja po delovni sili. Ti ukrepi se zavzemajo za ohranjanje zaposlitve, npr. s finančnimi spodbudami, kot je subvencioniranje stroškov delovne sile ob začasnem skrajšanju delovnega časa ali pa subvencioniranje preusposabljanja, če delodajalci delavce obdržijo, namesto da jih zamenjajo z novimi ali drugače usposobljenimi delavci.
3. Zadnji, tretji del aktivne politike zaposlovanja pa predstavljajo službe za zaposlovanje, katerih glavna naloga je usklajevanje ponudbe s povpraševanjem na trgu delovne sile. Sem sodi vzpostavitev informacijskih sistemov o iskalcih zaposlitve in prostih delovnih mestih, posredovanje teh informacij, svetovanje glede zaposlovanja, kariere poklicev, prav tako pa povečujejo pretok informacij med delojemalci in delojemalci. Poleg teh nalog so službe za zaposlovanje zadolžene tudi za izdajo in odvzem statusa brezposelnosti,

analize trga delovne sile, njim gre tudi odgovornost za programe aktivne politike zaposlovanja.

Drugi način razvrščanja programov in ukrepov aktivne politike zaposlovanja so posamezne ciljne skupine, ki so na trgu delovne sile potisnjene v ozadje oz. katerih položaj naj se bi se z izvedbo programov in ukrepov APZ izboljšal. Te skupine so t. i. trdo jedro brezposelnosti, gre za invalide, mlade, stare, ženske, slabo izobražene, imigrante, pripadnike etničnih ali rasnih manjšin. Glavna značilnost teh skupin je dolgotrajna brezposelnost (Svetlik in Batič 2002, 181).

2. 4. 1 Programi in ukrepi za usklajevanje med ponudbo delovne sile in povpraševanjem po njej

V času nastanka APZ v 60. letih so nastali programi in ukrepi, namenjeni reguliranju ponudbe delovne sile in povpraševanju po njej. Prvo vmešavanje na trg delovne sile se je pričelo preko služb za zaposlovanje, katerih naloga je posredovati delo delavcem in delovno silo delodajalcem. Te službe so zadolžene za izvajanje ukrepov APZ. Najpomembnejši ukrep za izboljšanje dela služb za zaposlovanje je obvezna registracija delovnih mest, pri čemer morajo delodajalci prijaviti vsa dela, ki trajajo več kot 10 dni in za katere iščejo delavce zunaj svojih podjetij. Ta ukrep je pripomogel k povečanju iskanja nove zaposlitve preko služb za zaposlovanje, poleg tega pa je izboljšal preglednost nad možnostmi zaposlitve. Posledično se je zmanjšal tudi čas čakanja na zaposlitev, nekoliko, vendar ne povsem tudi čas za zasedbo delovnih mest. Poleg tega skrbijo službe za zaposlovanje tudi za boljše informiranje na trgu dela, posredujejo informacije o prostih delovnih mestih in iskalcih zaposlitve. Poleg javnih služb za zaposlovanje pa so se v bok vzpostavile tudi privatne službe za zaposlovanje. Razlika med javnimi in zasebnimi službami je ta, da prve obravnavajo izredne, druge pa običajne primere.

2. 4. 2 Programi in ukrepi za reguliranje ponudbe delovne sile

Za reguliranje ponudbe delovne sile v 60. letih sta se oblikovali dve vrsti programov. Prvi programi so bili izobraževalni programi, ki naj bi pospeševali poklicno in izobrazbeno mobilnost, ter programi za spodbujanje prostorske mobilnosti.

2. 4. 2. 1 Programi izobraževanja

Izobraževalni programi obsegajo poklicno usposabljanje. Izobraževanje za delo poteka v izobraževalnih centrih in šolah. Vanj se vključujejo predvsem mladi in odrasli, še posebej tisti, ki so brezposelni ali pa jim brezposelnost grozi. Cilji programov izobraževanja so:

- delovati na zaposlovanje aciklično;
- blažiti posledice strukturne brezposelnosti;
- preporazdeliti brezposelnost med socialnimi skupinami in
- olajšati položaj tistih skupin, ki so z brezposelnostjo posebej prizadete.

2. 4. 2. 2 Programi za pospeševanje prostorske mobilnosti

Namen teh programov je spodbuditi selitev delavcev za kapitalom. V mestnih središčih prevladujejo t. i. servisne storitve, primanjkuje pa proizvodna dejavnost. V takih in podobnih primerih govorimo o regionalni brezposelnosti.

2. 4. 3 Programi za reguliranje povpraševanja po delovni sili

Za tovrstne ukrepe se je APZ zavzela nekoliko pozneje, v 70. letih, ker programi izobraževanja, informiranja in migracij niso pripomogli k reševanju problema brezposelnosti zaradi premajhnega povpraševanja, zato so bili ukrepi za spodbujanje povpraševanja po delovni sili nujno potrebni. Aktivno politiko zaposlovanja, ki je namenjena regulaciji povpraševanja po delovni sili, lahko delimo na tiste programe in ukrepe, ki so namenjeni obstoječim zaposlitvam, ter tistim za odpiranje novih delovnih mest. Za prve se uporablja subvencioniranje plač tistih delavcev, ki bi jih delodajalci sicer odpustili, za druge pa subvencioniranje novih zaposlitev, ki je namenjeno zaposlovanju tistih, ki sicer niso zaposleni (Svetlik 1985, 118–141).

2. 5 PROGRAM UKREPOV AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA ZA OBDOBJE 2007–2013

Slovenija je leta 2007 sprejela Program aktivne politike zaposlovanja, ki opredeljuje ključne naloge na trgu dela in strateške cilje do leta 2013, ki jih bo uresničeval z ukrepi in v njih opredeljenimi aktivnostmi ter spremljal s postavljenimi kazalci. Sam program zajema tudi t. i. posebni del, ki pa zajema izvedbeni načrt za proračunsko obdobje 2007 in 2008. V samem programu so jasno opredeljeni cilji, ki se naj bi jih s samo implementacijo programa sploh doseglo. Ti cilji so v programu namenjeni različnim družbenim skupinam, predvsem pa se nanašajo na tiste, ki imajo otežen dostop na trg dela. To so torej mlajša, še neizkušena

delovna sila, starejši (55–64 let), invalidi ter brezposelni ljudje oziroma prejemniki različnih socialnih pomoči.

Osnovni cilji Programa ukrepov aktivne politike so:

- povečanje zaposlenosti in znižanje brezposelnosti, imamo visok delež dolgotrajno brezposelnih, ki se v zadnjih desetletjih veča, sorazmerno visoko stopnjo brezposelnosti mladih (15–24 let) ter izredno nizko stopnjo zaposlenih starejših (55–64 let), ki je med najnižjimi v EU;
- preprečevanje prehoda v dolgotrajno brezposelnost (znižanje deleža dolgotrajno brezposelnih) in povečevanje prehoda v zaposlitev;
- zmanjšati strukturno brezposelnost: povečevanje zaposljivosti z dvigom izobrazbe, usposobljenostjo in izboljšanjem veščin (izboljšanje izobrazbene sestave brezposelnih),
- povečanje prilagodljivosti in konkurenčnosti zaposlenih;
- spodbujanje novega zaposlovanja (povečanje števila podprtih projektov za razvoj novih zaposlitvenih možnosti);
- okrepitev socialne vključenosti; znižanje deleža prejemnikov denarnega nadomestila in denarne socialne pomoči med brezposelnimi.

Program aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007–2013 zajema 4 temeljne ukrepe. To so:

- svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve;
- usposabljanje in izobraževanje;
- spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja ter
- programi za povečanje socialne vključenosti (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve 2007, 7–10).

Program aktivne politike zaposlovanja je sofinanciran iz integralnega proračuna RS ter nove finančne perspektive ESS 2007–2013 v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov, do leta 2008 pa je bil sofinanciran tudi s stani finančne perspektive ESS za obdobje 2004–2006 (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008, 1).

3 EMPIRIČNI DEL

V tem delu bomo vrednotili program APZ za obdobje 2007–2013. Kot je razvidno, se program izteka z letom 2013, po njegovi končani implementaciji pa je Vlada Republike

Slovenije že sprejela nov program, Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2012–2015.

3. 1 EVALVACIJA PROGRAMA UKREPOV APZ 2007–2013

Z evalvacijo programa bomo preverjali izpolnjevanje ciljev programa, torej, če so bili cilji glede na posamezne kazalce doseženi. Za preverjanje ciljev bomo uporabili podatke Evropskega statističnega urada in Zavoda za zaposlovanje republike Slovenije.

3. 1. 1 Cilji in kazalci Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2007–2013

Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2007–2013 je sestavljen iz šestih ciljev, dvanajstih kazalnikov, izhodiščnih vrednosti ter planiranih doseženih vrednosti za leto 2013. Cilji programa APZ 2007–2013 so povečanje zaposlenosti in znižanje brezposelnosti, preprečevanje prehoda v dolgotrajno brezposelnost, zmanjšanje strukturne brezposelnosti s povečanjem zaposljivosti z dvigom izobrazbenega nivoja, usposobljenosti in veščin, povečanje konkurenčnosti, fleksibilnosti in konkurenčnosti zaposlenih, spodbujanje novega zaposlovanja in pa krepitev socialne vključenosti. To prikazuje tudi spodnja preglednica.

3. 1. 1 1 Preglednica kazalcev in njegove ciljne vrednosti

Cilji APZ 2007–2013	Kazalci	Stanje oz. izhodiščna vrednost	Planirana dosežena vrednost kazalca v letu 2013
Povečanje zaposlenosti in znižanje brezposelnosti	Povečanje stopnje delovne aktivnosti; po starostnih skupinah, in sicer:		
	15–64 let	67,1 %	70,4 %
	15–24 let	35,3 %	38,0 %
	55–64 let	33,5 %	43,5 %
	Znižanje stopnje registrirane brezposelnosti	9,1 %	4,3 %
	Znižanje stopnje brezposelnosti po anketi o delovni sili	5,9 %	3,3 %

Preprečevanje prehoda v dolgotrajno brezposelnost	Znižanje deleža dolgotrajno brezposelnih med brezposelnimi	49,7 %	37,0 %
	Znižanje povprečne dobe brezposelnosti na brezposelno osebo	25,1 meseca	13 mesecev
Zmanjšati strukturno brezposelnost: povečevanje zaposljivosti z dvigom izobrazbenega nivoja, usposobljenosti in veščin	Znižanje deleža brezposelnih brez izobrazbe oz. z nizko stopnjo izobrazbe	38,9 %	29,0 %
Povečanje fleksibilnosti in konkurenčnosti zaposlenih	Povečanje deleža zaposlenih s krajšim delovnim časom v skupni zaposlenosti	10,1 %	15,0 %
	Število zaposlenih, ki so vključeni v vseživljenjsko učenje v okviru APZ	9.158	14.000
Spodbujanje novega zaposlovanja	Povečanje števila podprtih podjetniških in zaposlitvenih projektov	2.094	7.000
	Povečanje števila podprtih prehodov brezposelnih oseb v samozaposlitev v okviru APZ	1.566	1.800
Okrepitev socialne vključenosti	Delež prejemnikov denarnega nadomestila, ki so se zaposlili, glede na število vseh, ki so v posameznem letu pridobili pravico do denarnega nadomestila	62 %	70 %
	Delež prejemnikov denarne socialne pomoči, ki so se zaposlili, v skupnem številu prejemnikov denarne socialne pomoči v posameznem letu	30,0 %	44,0 %

Vir: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (2007, 9–10).

Kot je razvidno iz preglednice, ima program APZ natančno določene cilje, ki naj bi bili v obdobju 2007–2013 doseženi. Po začetnem pregledu kazalcev, s katerimi bomo preverjali izpolnjevanje ciljev glede na izhodiščno vrednost ter planirano doseženo vrednost kazalca, je moč razbrati, da so podatki za preverjanje določenih ciljev težko dostopni ali pa jih ni mogoče pridobiti v celoti (za vsako leto izvajanja programa).

V preglednici 4.1.1.1 so s krepkim tiskom označeni tisti kazalci, katerih podatke smo lahko pridobili in jih tudi analizirali.

1. CILJ: POVEČANJE ZAPOSLENOSTI IN ZNIŽANJE BREZPOSELNOSTI

1. kazalnik: Povečanje stopnje delovne aktivnosti po posameznih starostnih skupinah.

Tabela 4.1: Stopnja delovne aktivnosti (prebivalstva v starosti 15–64 let), v %

Leto	% zaposlenih
2007	67,8
2008	68,6
2009	67,5
2010	66,2
2011	64,4

Vir: Evropski statistični urad (2013a).

Iz tabele 4.1 je razvidno, da delovna aktivnost med starimi od 15 do 64 let pada. Odstotek zaposlenih v tej kategoriji se je povečal le med letoma 2007 in 2008.

Tabela 4.2: Stopnja delovne aktivnosti (prebivalstva v starosti 15–24 let), v %

Leto	% zaposlenih
2007	37,6
2008	38,4
2009	35,3
2010	34,1
2011	31,5
2012	27,3

Vir: Evropski statistični urad (2013a).

Zgornja tabela (tabela 4.2) za razliko od prejšnje odraža stanje zaposlenosti med mladimi. Podobno v kategoriji od 15 do 24 let zaposlenost upada, porast je ponovno razviden med letoma 2007 in 2006.

Tabela 4.3: Stopnja delovne aktivnosti (prebivalstva v starosti 55–64 let), v %

Leto	% zaposlenih
2007	33,5
2008	32,8
2009	35,6
2010	35,0
2011	31,2
2012	32,9

Vir: Evropski statistični urad (2013a).

Zadnja tabela, ki prikazuje delež zaposlenih med starejšimi, se nekoliko razlikuje glede na karakteristike prejšnjih dveh tabel. Stopnja zaposlenosti starejših je med letoma 2007 in 2008 upadla, leta 2009 dosegla vrhunec, med leti 2010 in 2011 ponovno upadla ter se z lanskim letom ponovno okrepila.

2. kazalnik: Znižanje stopnje registrirane brezposelnosti.

Tabela 4.4: Povprečna stopnja registrirano brezposelnih oseb 2007–2012

Leto	% registrirano brezposelnih oseb
2007	7,7
2008	6,7
2009	9,1
2010	10,7
2011	11,8
2012*	11,9

*Podatki merjeni za obdobje jan–sep 2012.

Vir: Zavod RS za zaposlovanje (2012, 10).

Stopnjo registrirane brezposelnosti beleži Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. V zgornji tabeli (tabela 4.4) so prikazane povprečne stopnje registrirane brezposelnosti med leti 2007 in 2012. Podatki kažejo postopno rast registrirane brezposelnosti v proučevanem obdobju. Iz 7,7 odstotka v letu 2007 se je do septembra leta 2012 povzpela na rekordnih 11,9 odstotka.

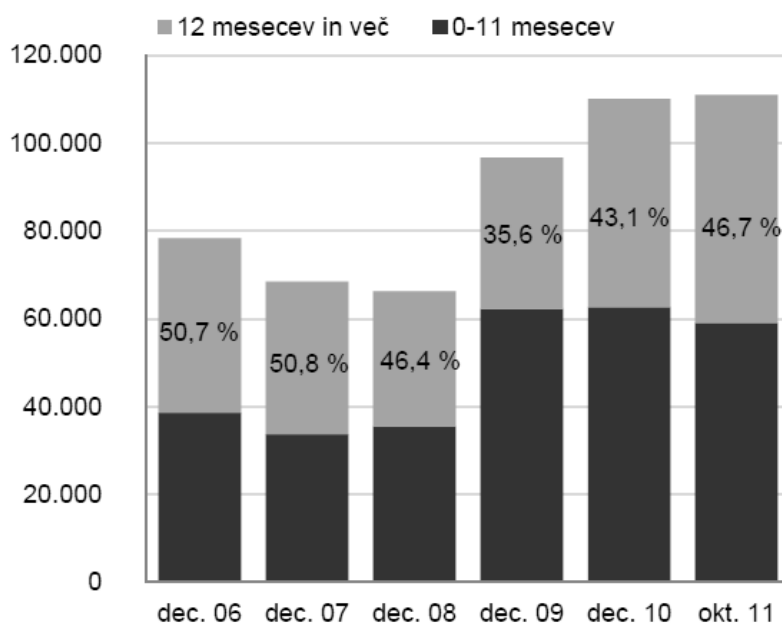
3. kazalnik: Znižanje stopnje brezposelnosti po anketi o delovni sili.

Tretji kazalnik bomo preverjali s podatki Evropskega statističnega urada. Ti kažejo, da je leta 2007 stopnja brezposelnosti po anketi delovne sile v Republiki Sloveniji znašala 4,9 odstotka, leto kasneje 4,4 odstotka, nato pa je z letom 2009 pričela naraščati. Iz 5,9 odstotka v letu 2009 se je do leta 2012 povzpela na 8,9 odstotka (Evropski statistični urad 2013d, 1).

2. CILJ: PREPREČEVANJE PREHODA V DOLGOTRAJNO BREZPOSELNOST

1. kazalnik: Znižanje deleža dolgotrajno brezposelnih med brezposelnimi.

Graf 4.1: Registrirano brezposelni po trajanju brezposelnosti ter delež dolgotrajno brezposelnih



Vir: Zavod RS za zaposlovanje (2011b, 12).

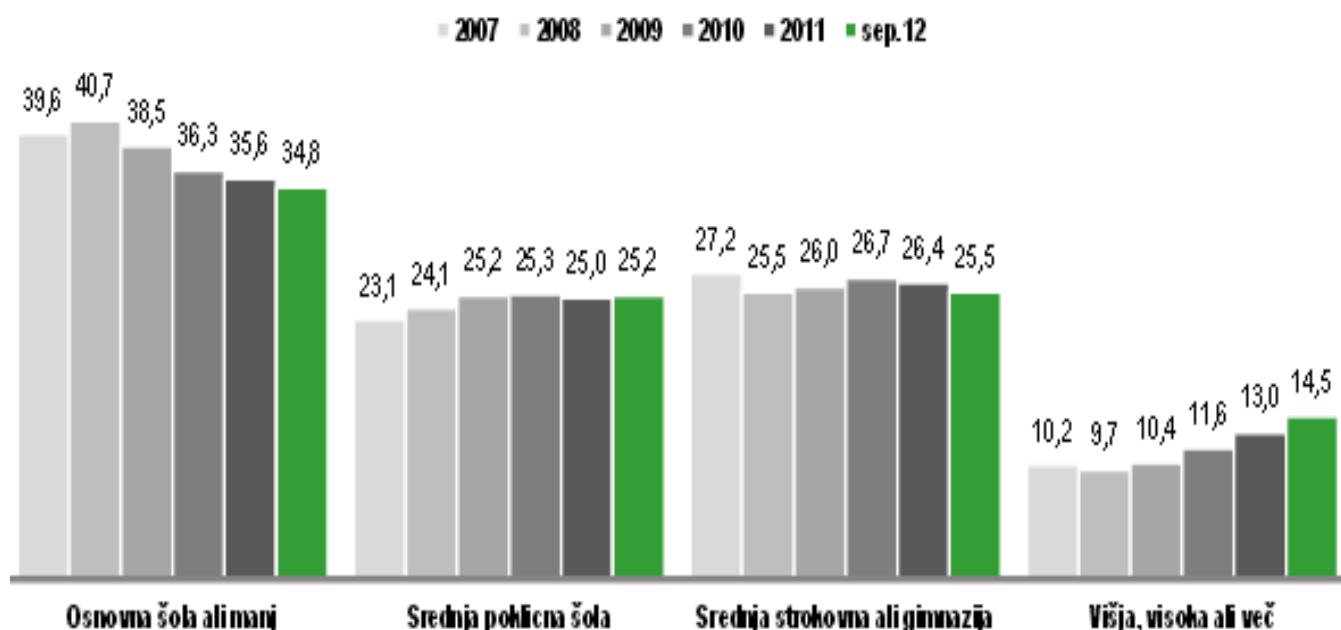
Zgornji graf (graf 4.1) prikazuje delež dolgotrajno brezposelnih oseb med leti 2007–2011. Kot je razvidno, sta se oba odstotka tako za dolgotrajno brezposelnost, daljšo od 12. mesecev, kot tudi za krajšo dolgotrajno brezposelnost povečala. Le decembra leta 2009 se je delež brezposelnih 12 mesecev in več znižal na 35,6 odstotka, nato število dolgotrajno brezposelnih oseb do leta 2011 spet strmo naraščalo.

3. CILJ: ZMANJŠANJE STRUKTURNE BREZPOSELNOSTI S POVEČANJEM ZAPOSLEJIVOSTI Z DVIGOM IZOBRAZBENEGA NIVOJA

1. kazalnik: Znižanje deleža brezposelnih brez oz. z nizko izobrazbo.

Ta cilj se nanaša na znižanje deleža brezposelnih z nizko izobrazbo, torej na tiste, ki imajo končano osnovno šolo oziroma manj kot le-to. Graf 4.2 nam kaže stanje brezposelnosti glede na doseženo izobrazbo za obdobje 2007–2012. Kot je razvidno, je brezposelnost v tej kategoriji največja, vendar z leti upada. Iz 40,7 odstotka leta 2008 se je v slabih štirih letih spustila na 34,8 odstotka. Procentualno delež brezposelnih z osnovno šolo in manj pada, kar pomeni, da ukrepi pripomorejo k zmanjšanju problematike, vendar tudi ta cilj ne bo dosežen, saj ciljna vrednost kazalca za leto 2013 znaša 29 odstotkov.

Graf 4. 2: Brezposelni po doseženi izobrazbi

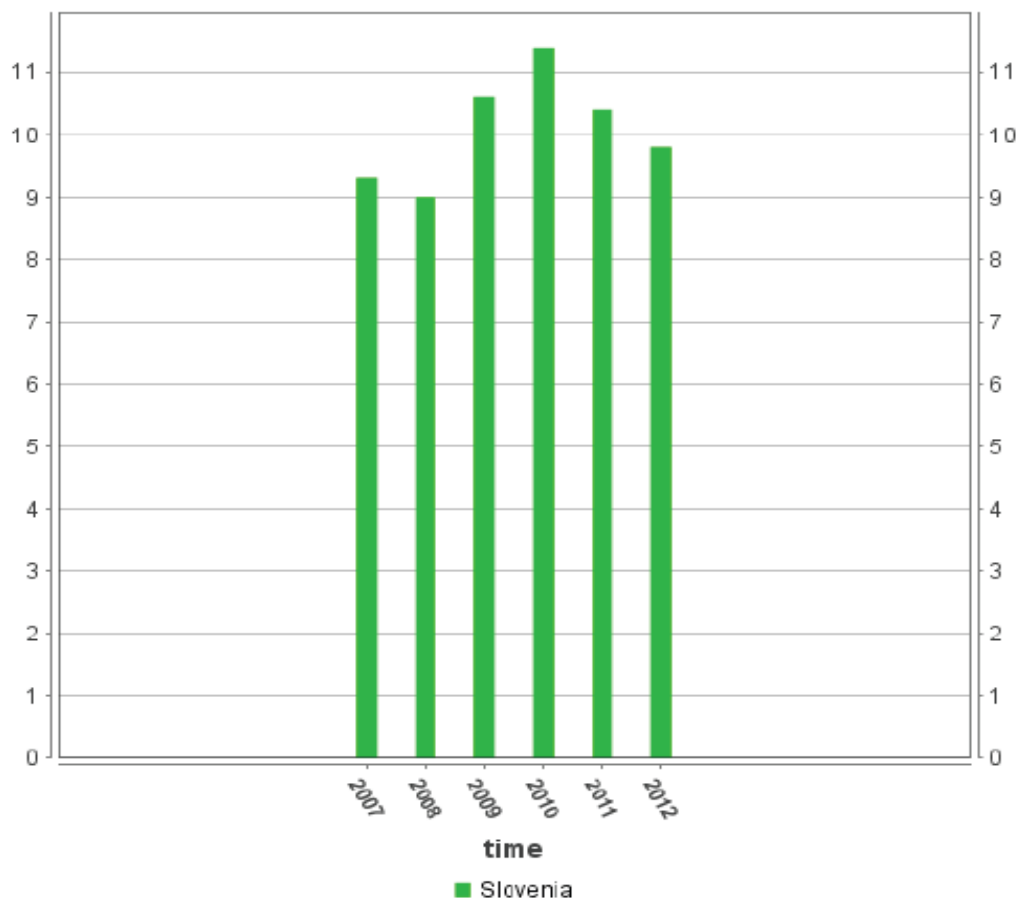


Vir: Zavod RS za zaposlovanje (2013, 25).

4. CILJ: POVEČANJE FLEKSIBILNOSTI IN KONKURENČNOSTI ZAPOSLENIH

1. kazalnik: Povečanje deleža zaposlenih s krajšim delovnim časom med zaposlenimi.

Graf 4.3: Odstotek zaposlenih s krajšim delovnim časom med zaposlenimi med leti 2007 in 2012



Vir: Evropski statistični urad (2013č).

5. CILJ: SPODBUJANJE NOVEGA ZAPOSLOVANJA

2. kazalnik: Povečanje števila podprtih prehodov brezposelnih oseb v samozaposlitev v okviru APZ.

V navedbi tega kazalnika v programu APZ je navedeno, da se le-ta preverja s številom zaposlenih brezposelnih s subvencijo. Spodnja tabela prikazuje realizacijo subvencij za samozaposlovanje v obdobju 2007–2010.

Tabela 4.5: Število realiziranih subvencij za samozaposlovanje za obdobje 2007–2010

Leto	Št. realiziranih subvencij za samozaposlovanje
2007	417
2008	1599
2009	4330
2010	5148

Vir: Zavod RS za zaposlovanje (2011a, 5).

Zavod RS za zaposlovanje v Poročilu izvajanja aktivnosti spodbujanja samozaposlovanja v letu 2010 ugotavlja, da se je število vključenih v program Subvencija za samozaposlitev povečalo, najprej v letu 2009 na 4.430, leto kasneje pa že na 5.148. Na podlagi teh podatkov zavod ukrep aktivne politike zaposlovanja ocenjuje kot uspešen inštrument aktivne politike zaposlovanja (Zavod RS za zaposlovanje 2011, 12). Število realiziranih subvencij za samozaposlovanje se je torej povečalo, po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije pa se večja število samozaposlenih oseb. To prikazuje spodnje tabela (tabela 4.6).

Tabela 4. 6: Število samozaposlenih oseb v obdobju 2007–2012 (povprečje mesecev tekočega leta)

Leto	Št. samozaposlenih oseb
2007	88349
2008	89434
2009	89635
2010	87002
2011	94876
2012	92637

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2013).

6. CILJ: OKREPITEV SOCIALNE VKLJUČENOSTI

1. kazalnik: Delež prejemnikov denarne socialne pomoči v posameznem letu.

Podatki o deležu prejemnikov denarne socialne pomoči za posamezno leto so objavljeni v Strokovnih izhodiščih za leto 2013 Zavoda RS za zaposlovanje. Te prikazuje spodnja tabela 4.5, iz katere je razvidno, da je delež upravičencev do denarne socialne pomoči v skupni brezposelnosti do leta 2012 občutno padel iz 36,3 odstotka na slabih 27 odstotkov, kar nakazuje, da delež upravičencev DSP močno odstopa od ciljne vrednosti kazalca za leto 2013.

Tabela 4.5: Delež upravičencev DSP v skupni brezposelnosti, v %

Leto	Delež upravičencev DSP v skupni brezposelnosti, v %
dec 2007	36,3
dec 2008	32,6
dec. 2009	28,6
dec. 2010	31,8
dec. 2011	31,3
sept. 2012	27,0

Vir: Zavod RS za zaposlovanje (2013, 42).

4 SKLEP – POVZETEK EVALVACIJSKIH SPOZNANJ

Z retrospektivnim vrednotenjem smo preverjali realizacijo ciljev Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007–2013. Kot smo že omenili, smo pri vrednotenju naleteli na težave pri pridobivanju podatkov, potrebnih za analiziranje posameznega cilja, prav tako določeni podatki še niso dostopni za analizo, zato smo se osredotočili na preverjanje tistih kazalnikov, katerih podatke je bilo moč pridobiti.

Za preverjanje prvega cilja smo uporabili vse tri kazalce: povečanje stopnje delovne aktivnosti v vseh starostnih skupinah, znižanje stopnje registrirane brezposelnosti ter znižanje stopnje brezposelnosti po anketi o delovni sili. Analiza podatkov o stopnji delovne aktivnosti

v obdobju izvajanja programa APZ za obdobje 2007–2013 kaže, da stopnja delovne aktivnosti v kategoriji 15–64 let upada, prav tako upada pri mladih, starih 15–24 let. Nekoliko bolj »stabilna« je situacija v starejši kategoriji, brezposelnost se je za razliko od prejšnjih dveh kategorij po večletnem upadanju leta 2012 povzpela nekoliko navzgor. V vseh kategorijah napredka o izboljšanju stopnje delovne aktivnosti ni zaznati. Drugi kazalnik je bila stopnja registrirane brezposelnosti, ki naj bi se do leta 2013 znižala na 4,3 odstotka. Do znižanja te v obdobju 2007–2013 ni prišlo, temveč se je postopno višala ter leta 2012 dosegla rekordnih 11,9 odstotka. Enaka situacija velja za primer anketirane brezposelnosti, ki se prav tako ni zmanjšala, temveč iz 4,9 odstotka leta 2007 narastla na 8,9 odstotka. Vrednosti vseh treh kazalcev so se v tem obdobju spustile pod izhodiščno stanje in enormno odstopajo od planirane vrednosti kazalca v letu 2013. Na podlagi teh podatkov lahko sklenemo, da prvi cilj programa APZ za obdobje 2007–2013 za povečanje zaposlenosti in zmanjšanje brezposelnosti ni bil dosežen.

Za drugi cilj programa, ki je bil preprečevanje prehoda v dolgotrajno brezposelnost smo uporabili prvi kazalnik, torej znižanje deleža dolgotrajno brezposelnih oseb med brezposelnimi. Analizirali smo podatke o registriranih brezposelnih glede na trajanje brezposelnosti ter delež dolgotrajno brezposelnih. Ugotovili smo, da sta se deleža dolgotrajno brezposelnih za tako več kot tudi manj kot 12 mesecev povečala, le leta 2009 je prišlo do sunkovitega znižanja brezposelnih 12 mesecev in več na 35,6 odstotka, vendar se je do leta 2011 ta ponovno povzpela na 46,7 odstotkov, kar nikakor ne vodi v dosego planirane vrednosti kazalca za leto 2013, ki znaša 37 odstotkov. Tudi ta cilj v celoti ni bil dosežen, saj se je situacija izboljšala le v letu 2009.

Tretji cilj, ki smo ga preverjali, je bil zmanjšanje strukturne brezposelnosti s povečanjem zaposljivosti z dvigom izobrazbenega nivoja. Ta kazalnik se nanaša na znižanje deleža brezposelnosti brez oziroma z nizko izobrazbo. Analiza podatkov o brezposelnosti v tej skupini je pokazala, da je stopnja brezposelnosti z leti upadla. Med leti 2008 in 2012 se je iz 40,7 odstotka znižala na 34,8 odstotka, kar pomeni, da se je delež brezposelnih z osnovno šolo ali manj zmanjšal, vendar kljub temu odstopa od planirane vrednosti kazalca, ki znaša 29 odstotkov. Iz analize je moč razbrati, da ta ukrep pripomore k izboljšanju problematike brezposelnosti z nizko izobrazbo.

Kot kazalnik za četrti cilj programa APZ za obdobje 2007–2013 smo analizirali delež zaposlenih s krajšim delovnim časom, ki mu program določa povečanje deleža do leta 2013 na 15 odstotkov. Do leta 2009 je odstotek zaposlenih s krajšim delovnim časom rasel, nato pa pričel padati. Na podlagi podatkov lahko sklenemo, da četrti cilj programa – povečanje

fleksibilnosti in konkurenčnosti (glede na ta kazalec) v okviru APZ do leta 2013 ni bil dosežen.

Peti cilj programa APZ za obdobje 2007–2013 se je zavzemal za spodbujanje novega zaposlovanja. Prvega kazalnika nismo mogli uporabiti, ker nismo imeli dostopa do podatkov o številu podprtih podjetniških in zaposlitvenih projektov. Iz tega razloga smo za preverjanje tega cilja uporabili drugi kazalnik, povečanje števila podprtih prehodov brezposelnih oseb v samozaposlitev v okviru APZ. Na podlagi podatkov smo ugotovili, da se je koriščenje subvencij za samozaposlovanje med leti 2007 in 2010 povečalo iz 417 na 5.148 realiziranih subvencij, istočasno pa se je v obdobju 2007–2012 postopno višalo število samozaposlenih oseb. Na podlagi interpretacije teh podatkov je moč skleniti, da ta ukrep APZ uspešno pripomore k povečanju samozaposlovanja v Sloveniji. Kljub odsotnosti podatkov za prvi kazalnik tega cilja lahko ukrep označimo kot uspešen, čeprav točnih podatkov o številu podprtih prehodov brezposelnih oseb v samozaposlitev v okviru samega programa nismo uspeli pridobiti.

Zadnji cilj Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007–2013 se je nanašal na okrepitev socialne vključenosti, ki smo jo preverjali z drugim kazalnikom, z deležem prejemnikov denarne socialne pomoči, ki naj bi se do leta 2013 povzpeli iz izhodiščne vrednosti 30.0 odstotka na 44 odstotkov. Analiza podatkov je pokazala, da je delež upravičencev do denarne socialne pomoči v skupni brezposelnosti padel na slabih 27 odstotkov, kar ne kaže približevanja planirani vrednosti kazalca za leto 2013. Tudi ta cilj aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007–2013 ni bil dosežen.

Evalvacija je pokazala da, so bili v obdobju 2007–2013 doseženi le redki cilji programa aktivne politike zaposlovanja. Vsekakor pa je težko poiskati razloge za neuspešnost samega programa aktivne politike zaposlovanja. Nedvomno na stanje brezposelnosti pri nas in na razmere na trgu dela še vedno vpliva slaba gospodarska situacija, soočamo se z močno obremenjenim javnim sektorjem ter odpuščanji v gospodarskem sektorju. Prav zaradi vpliva gospodarske krize na brezposelnost je težko podati dejansko oceno uspešnosti oz. neuspešnosti programa aktivne politike zaposlovanja v tem obdobju. Stopnja brezposelnosti je bila pred pričetkom krize na najnižji ravni v celotni zgodovini izvajanja APZ v Sloveniji. Glede na ugotovitve evalvacijske raziskave je moč oceniti program ukrepov aktivne politike za proučevano časovno obdobje v večji meri za neuspešen. To nam potrjujejo številni cilji analiziranega programa, ki do leta 2013 niso bili doseženi. Približevanje ali doseganje planiranih vrednosti kazalca je v praksi prej izjema kot pravilo. Kot uspešne ukrepe programa po njegovi implementaciji je moč izpostaviti le zmanjšanje brezposelnih z nizko izobrazbo v

okviru cilja zmanjšanja strukturne brezposelnosti ter spodbujanje samozaposlovanja v okviru cilja novega zaposlovanja. Le ta dva cilja sta bila več ali manj dosežena, ostali pa so precej odstopali od ciljnih vrednosti programa. Glede na podatke, ki smo jih pridobili v intervjuju z g. Ignjatovičem lahko dodamo, da programi APZ pri nas vplivajo v večji meri na izboljšanje same kvalitete, kamor uvrščamo izobraženost ter pridobitev kompetenc. Programi, namenjeni samozaposlovanju, imajo npr. takojšen učinek na zaposlitev (kot je pokazala analiza subvencij za zaposlovanje), medtem ko imajo drugi programi, programi izobraževanja in usposabljanja, za razliko od njih bolj dolgoročen učinek.

Na podlagi ex-post evalvacije smo prišli do ugotovitve, da izvedena javnopolitična dejavnost (Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2007–2013) ne pripomore k zmanjšanju javnopolitičnega problema. Na podlagi izpostavljenih izjem lahko sklenemo, da program blaži neugodno situacijo na trgu dela pri nas, številnim družbenim skupinam (mladim ter starejšim) pomaga, da se vključujejo v programe izobraževanja in usposabljanja ter si posledično s tem izboljšajo možnosti zaposlitve v prihodnje. Prav tako daje velik poudarek samozaposlovanju s subvencijami za samozaposlovanje, ki se je kot smo že omenili, v zadnjih letih v Sloveniji močno povečalo. Če se na tej točki vrnemo na izhodiščno izpostavljena raziskovalna vprašanja, smo ugotovili, da Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja med leti 2007 in 2013 ni prispeval k reševanju problematike brezposelnosti na trgu dela v Sloveniji. Naraščata tako registrirana kot tudi anketna brezposelnost. Posamezne družbene skupine, kot so mladi in starejši, imajo otežen dostop do trga dela, težje najdejo redno zaposlitev oz. se sploh zaposlijo. Za zaposlovanje t. i. trdega jedra brezposelnosti je po besedah Ignjatovića še posebej pomemben ustrezno kombiniran pristop različnih institucij (zdravstvenih, izobraževalnih in zaposlovalnih ...), kar pa je po njegovih besedah predvsem v praksi težko doseči (Priloga A). Če se ponovno vrnemo na rezultate aktivne politike zaposlovanja v tem obdobju, je moč zaznati zgolj minimalno uspešnost samih ukrepov, ki so pripomogli zgolj k povečanemu prehodu brezposelnih oseb med samozaposlene preko subvencij ter programa za samozaposlovanje. Program večjih učinkov ni prinesel, zato lahko hipotezo o pozitivnem vplivu ukrepov aktivne politike zaposlovanja na zmanjšanje brezposelnosti pri nas v celoti zavrnamo.

Za pojasnitev stanja na trgu delovne sile v prihodnje je potrebno še enkrat izpostaviti, da so z letošnjim letom ovrednoteni program nadomestile Smernice za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2013–2015, ki so nadgradnja prejšnjega programa. V njem Urad za makroekonomske analize in razvoj napoveduje zmanjšanje registrirane brezposelnosti v tem obdobju ter povišanje gospodarske rasti, kar posledično ne bo vplivalo

na izboljšanje razmer na trgu dela pri nas, temveč lahko pričakujemo ohranitev relativno visoke brezposelnosti ter stagnacijo zaposlenosti. Ignjatović je v intervjuju še dodal, da napovedi za prihodnje leto niso ravno najboljše, saj bo število brezposelnih ostalo na isti ravni kot letos. Glede na to, da se situacija na trgu delovne sile spreminja z zamikom v primerjavi z gospodarsko rastjo, pa vendarle lahko pričakujemo nekatere pozitivne premike (zmanjšanje št. brezposelnih) šele v letu 2016, pod pogojem, da se gospodarska rast »izvleče« iz negativnih števil v letu 2014, kar je po napovedih tudi vprašljivo (Priloga A).

Za ugotavljanje uspešnosti novega programa APZ za obdobje 2013–2015 bi bilo v prihodnje smiselno izvajati vmesno vrednotenje programa. Prav tako zaželeno so sprotna poročila o izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja, ki bi pripomogla k izboljšanju programov APZ v prihodnje. Velik manjko so po mojem osebnem mnenju tudi evalvacijske študije programov aktivne politike zaposlovanja, saj le-te zajemajo bistvene ugotovitve glede programov aktivne politike zaposlovanja pri nas ter smiselnosti izvajanja le-teh v prihodnje. Problem neuspešnosti programov leži tako na strani javnopolitičnih igralcev oz. policy makerjev, ki APZ še vedno namenjajo premajhen delež BDP, pa tudi stroke, ki bi morala biti po besedah intervjuvanca bolj inovativna pri kombinaciji ukrepov APZ. Problem Slovenije je tudi v financiranju oziroma pomanjkanju sredstev za kvalitetno izvajanje ter evalvacijo izvajanjih programov (Priloga A). Ravno inovativnost pri kombinaciji ukrepov APZ je tista točka, ki bi ji v prihodnje morali nameniti bistveno več pozornosti ter s tem zagotoviti ukrepe, ki ne bi blažili zgolj stanja, kakršnemu smo priča dandanes, temveč bi konkretno pripomogli k zmanjšanju brezposelnosti pri nas.

5 LITERATURA

1. Beveridge, William H. 1945. *Full Employment in a Free Society*. London: George Allen and Unwin.
2. Carnagie, Dale. 2012. *Živeti bogatejše življenje*. Tržič: Učila International.
3. Fink Hafner, Danica. 2007. *Uvod v analizo politik: Teorije, koncepti in načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Igličar, Albin 1987. Država blaginje, civilna družba in pravna država. *Družboslovne razprave* 4 (5): 62–67.
5. Drobnič, Sonja. 1985. Polna zaposlenost delovne sile. *Družboslovne razprave* 3 (3): 31–42.
6. Ignjatović. Miroljub. 2000. Some characteristic of European (flexible) labour markets. *Družboslovne razprave* 14 (22–23): 78–92.
7. --- 2002a. *Družbene posledice povečanja trga delovne sile*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. --- 2002b. Trg delovne sile v Sloveniji v devetdesetih letih 20. stoletja. V *Politika zaposlovanja*, ur. Ivan Svetlik, Jože Glazer, Alenka Kajzer in Martina Trbanc, 12–29. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. --- 2013. Intervju z avtorico. Ljubljana, 20. avgust.
10. Janoski, Thomas. 1996. *Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 Countries*. Skopje: Sibus.
11. Kopač, Anja. 2002. Pasivna politika zaposlovanja – sistemi socialne varnosti za primer brezposelnosti. V *Politika zaposlovanja*, ur. Ivan Svetlik, Jože Glazer, Alenka Kajzer in Martina Trbanc, 144–169. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. ---, Vanja Hazl in Ivan Svetlik. 2002. Evropska politika zaposlovanja. V *Politika zaposlovanja*, ur. Ivan Svetlik, Jože Glazer, Alenka Kajzer in Martina Trbanc, 58–93. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Kustec Lipicer, Simona. 2009. *Vrednotenje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Lautar, Katja in Jana Poljak. 2010. *Cilji EU za leto 2020 in merjenje razvoja – slovenski pristop. Dostopno prek: http://www.stat.si/StatisticniDnevi/Docs/Radenci%202010/Lautar_Poljak_EU2020-prispevek.pdf* (8. avgust 2013).

15. Malačič, Janez. 1995. *Ekonomski vidiki kadrovske dejavnosti*. Ljubljana: Zveza društev za kadrovske dejavnost.
16. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. 2007. *Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2007–2013*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/apz_2007_2013.pdf (10. avgust 2013).
17. --- 2011. *Smernice za izvajanja Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2012–2015*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/smernice_apz_2012_2015.pdf (8. avgust 2013).
18. Samuelson, Paul. A. in William D. Nordhaus. 2002. *Ekonomija, šestnajsta izdaja*. Ljubljana: GV Založba.
19. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008. *Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: <http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/download/OP-RCV.pdf> (18. avgust 2013).
20. Služba za odnose z javnostmi. 2010. *Povečanje sredstev za izvedbo ukrepov APZ za leti 2010 in 2011*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/nc/si/medijsko_sre_disce/novica/article/1966/6479/ (8. avgust 2013).
21. Statistični urad Evropske unije. 2013a. *Employment (main characteristics and rates) - annual averages*. Dostopno prek: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (16. avgust 2013).
22. --- 2013b. *Harmonised unemployment rate by sex*. Dostopno prek: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=teilm020> (31. julij 2013).
23. --- 2013c. *Euro area unemployment rate at 12, 1%*. Dostopno prek: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31072013-BP/EN/3-31072013-BP-EN.PDF (6. avgust 2013).
24. --- 2013d. *Persons employed part-time*. Dostopno prek: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00159> (16. avgust 2013).
25. --- 2013e. *Unemployment rate, by sex*. Dostopno prek: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1> (19. avgust 2013).

26. Statistični urad Republike Slovenije. 2013. *Prebivalci glede na aktivnost, po spolu in kohezijskih regijah (v 1000), Slovenija, četrletno*. Dostopno prek: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp> (19. avgust 2013).
27. Svetlik, Ivan. 1985. *Brezposelnost in zaposlovanje*. Ljubljana: Delavska skupnost.
28. ---, in Martina Trbanc. 2002. Oblikovanje, izvajanje in evalvacija politike zaposlovanja. V *Politika zaposlovanja*, ur. Ivan Svetlik, Jože Glazer, Alenka Kajzer in Martina Trbanc, 34–55. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
29. Svetlik, Ivan in Mavricija Batič. 2002. Aktivna politika zaposlovanja. V *Politika zaposlovanja*, ur. Ivan Svetlik, Jože Glazer, Alenka Kajzer in Martina Trbanc, 174–197. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. Urad za makroekonomske analize in razvoj. 2009. *Ekonomski izzivi 2009, vpliv gospodarske krize na trg dela v Sloveniji: Vpliv gospodarske krize na trgu dela v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2009/EI-09_Tr_g_dela.pdf (8. avgust 2013).
31. --- 2013a. *Ekonomski izzivi 2013, spremembe stanja in reforme na trgu dela v obdobju krize: Spremembe stanja in reforme na trgu dela v obdobju krize*. Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2013/trgdela.pdf (8. avgust 2013).
32. --- 2013b. *UMAR Poletna napoved gospodarskih gibanj 2013*. Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/analiza/Poletna_napoved_2013/UMAR_POLETNA_NAPOVED_GOSPODARSKIH_GIBANJ_2013.pdf (6. avgust 2013).
33. *Zakon o urejanju trga dela (ZUTD)*. Ur. l. RS 80/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=100223> (8. avgust 2013).
34. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. 2011a. *Poročilo o izvajanju aktivnosti spodbujanje samozaposlovanja v letu 2010*. Dostopno prek: http://www.ess.gov.si/_files/2422/Porocilo_o_izvajanju_aktivnosti_SZ_2010_23_2_2011.pdf (18. avgust 2013).
35. --- 2011b. *Strokovna izhodišča za leto 2012*. Dostopno prek: http://www.ess.gov.si/_files/3324/Strokovna_izhodisca_za_let_2012.pdf (19. avgust 2013).
36. --- 2012. *Strokovna izhodišča za leto 2013*. Dostopno prek: http://www.ess.gov.si/_files/4595/strokovna_izhodisca_za_leto_2013.pdf (19. avgust 2013).
37. --- 2013. *Trg dela v številkah*. Dostopno prek: http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah (6. avgust 2013).

Priloga A: Intervju z dr. Miroljubom Ignjatovićem

1. Kako kot strokovnjak ocenjujete trenutno stanje na trgu dela v Sloveniji?

Stanje ni preveč rožnato - vendar se je vsaj v zadnjih mesecih ustavilo naraščanje števila brezposelnih. Napovedi za prihodnje leto tudi niso najboljše saj bo število brezposelnih ostalo na isti ravni kot letos. Glede na to, da se situacija na trgu delovne sile spreminja z zamikom v primerjavi z gospodarsko rastjo, pa lahko pričakujemo neke pozitivne premike (zmanjšanje št. brezposelnih) šele v letu 2016, pod pogojem, da se gospodarska rast »izvleče« iz negativnih števil v letu 2014 (kar je po napovedih tudi vprašljivo).

2 Kakšno vlogo je po vašem mnenju imela svetovna gospodarska kriza na porast brezposelnosti pri nas, Evropi in po svetu?

Odločilno - tik pred krizo je bila stopnja brezposelnosti v Sloveniji najnižja od začetka 90ih naprej (podobno je bilo tudi v večini drugih evropskih držav).

3. Programi aktivne politike zaposlovanja so v Sloveniji že večletna praksa. Zanima me, ali menite, da se je Slovenija z uvajanjem aktivne politike zaposlovanja ter reševanjem problematike brezposelnosti s programi in ukrepi lotila nekoliko prepozno?

Ukrepi APZ so (kot ste sami napisali) bili že pred krizo (in so bili tudi dokaj uspešni), vendar se je v začetni fazi krize takratna vlada odzvala dokaj pozno z uvajanjem novih ukrepov (predvsem z dvema zakonoma, s katerima je poskušala odložiti učinke krize z upanjem, da bo kriza krajšega dometa). Zdi se mi, da je dolgotrajnost krize nekoliko presenetila tako politike kot izvajalce. Pomemben faktor pri izvajanju že določenih in pri oblikovanju novih programov pa so finance. Po eni strani teh primanjkuje že v startu, po drugi strani pa ZUJF tudi ne omogoča, da bi se bolj kvalitetno lotili oblikovanja novih programov.

4. Kakšne so prakse izvajanja aktivne politike zaposlovanja? Ali imajo drugod pomembnejšo vlogo ter bolj prispevajo v izboljšanju stanja na trgu dela?

Izvajanje APZ je odvisno od več dejavnikov – predvsem od tega koliko denarja država nameni za APZ in kako so organizirani/učinkoviti so programi. Slovenija nameni relativno majhen delež BDP za APZ (okrog 1%) v primerjavi z drugimi (bolj razvitimi) državami, kar se tudi odraža na kvaliteto storitev. Drug problem je, da tudi obstoječi denar ni vedno na voljo Zavodu za zaposlovanje, tako da so nekateri programi izvajani z zamikom (v drugi polovici leta), ko jih zavod lahko financira. Tretji problem je število zaposlenih na

Zavodu – premalo strokovnjakov (glede na povečano število brezposelnih oseb), ki so v neposrednem stiku z brezposelnimi osebami. Pomen APZ je različen med državami EU – ta je najbolj razviden prav po tem koliko % BDP je namenjeno izvajanju APZ in kakšna je struktura teh programov (ali se več vlaga v izobraževanje ali pa v subvencioniranje javnih del ali pa v nova delovna mesta ali pa celo v pasivno politiko zaposlovanja (nadomestila za brezposelnost)). Prav tako se v nekaterih državah (predvsem skandinavskih) programi APZ hitreje prilagajajo razmeram na trgu delovne sile in gospodarstvu nasploh – za to pa je potrebno nenehno spremljanje stanja na trgu in tudi kvalitetna analiza teh informacij ter, seveda, sodelovanje tako delodajalcev kot sindikatov pri pripravi in izvajanju programov.

5. Statistični podatki o trgu dela pri nas kažejo na porast registrirane kot tudi anketne brezposelnosti, po drugi strani pa tudi na vse težje zaposlovanje trdega jedra brezposelnosti. Menite, da imajo ukrepi aktivne politike zaposlovanja kakršenkoli vpliv na obe izpostavljeni problematiki?

Odvisno od programov – nekateri programi (npr. subvencije za zaposlovanje določenih skupin brezposelnih) imajo takojšen učinek na zaposlitev, nekateri drugi (npr. prekvalifikacije ali usposabljanje) pa bolj dolgoročen učinek. Načeloma programi APZ vplivajo na izboljšanje kvalitete (izobraženost, kompetence) in zaposljivosti brezposelnih oseb, sama zaposlitev pa je bolj odvisna od števila prostih delovnih mest, ta pa so bolj odvisna od stanja gospodarstva in rasti BDP. Glede trdega jedra brezposelnih (ali težje zaposljivih) to se je pokazalo v času tik pred krizo, ko je med registrirano brezposelnimi ostalo prav to trdo jedro – ta skupina je posebej problematična, saj so težje zaposljivi iz različnih (pogosto združenih) razlogov (bolezen, odvisnosti, psihične težave, starost, nizka izobrazba, brezdomstvo). Za te ljudi bi bil pomemben kombiniran pristop različnih institucij (zdravstvenih, izobraževalnih in zaposlovalnih...) kar pa je težko doseči v praksi.

6. Kako bi ocenili izvajanje programov in ukrepov aktivne politike zaposlovanja od časa njenega nastanka?

APZ je pomemben dejavnik na trgu delovne sile, ki lahko pripomore k izboljšanju zaposljivosti brezposelnih oseb, težko pa zadosti pričakovanjem brezposelnih oseb, da bodo takoj dobile zaposlitev. Pomen se je seveda spreminjal skozi čas, na začetku je o APZ vedelo in razmišljalo manjše število strokovnjakov, kasneje pa je bilo vedno več govora o pomenu APZ tudi med politiki (predvsem med tistimi, ki so bili več v stiku z EU). Po drugi strani pa bi lahko rekel, da ta povečan pomen APZ na deklarativni ravni ni bil izkazan tudi s

povečanjem sredstev namenjenih APZ v praksi. Šele sedanja kriza je prisilila policy makerje, da podvojijo sredstva na sploh za politiko zaposlovanja, pa tudi ta podvojitev (na okrog 1% BDP) ne pomeni v primerjavi z drugimi državami EU nek opazen skok (ostali smo še vedno med državami bolj liberalnega tipa in tudi med državami centralne Evrope, ki namenjajo razmeroma nizek delež BDP za APZ).

7. Ali poznate kakšno alternativo, kakšne druge ukrepe s katerimi bi v prihodnje uspešno dosegali cilje aktivne politike zaposlovanja?

Zdi se mi, da je nabor ukrepov, ki bi se lahko uporabili, znan že nekaj časa (odvisno od razmer na trgu delovne sile), problem je samo kako biti dovolj inovativen pri njihovi kombinaciji. Problem Slovenije je predvsem v financiranju oziroma pomanjkanju sredstev za kvalitetno izvajanje ter evalvacijo izvajanjih programov.

8. Kakšen je vaš pogled v prihodnost? Ali se bodo razmere na trgu dela v prihodnje vendarle izboljšale?

Urad za makroekonomske analize in razvoj sicer napoveduje dvig gospodarske rasti in upad registrirane brezposelnosti. Ali menite, da se te napovedi do leta 2015 že lahko realizirajo? Kot sem že napisal se stanje na trgu delovne sile spreminja z zamikom glede na stanje v gospodarstvu – zadnja napoved Umar-ja (glejte Poletno napoved) ni obetavna za slovensko gospodarstvo tudi za 2014, kar se kaže tudi v manjšem naraščanju števila registrirano brezposelnih in stopnje brezposelnosti po anketi o delovni sili v 2014, tako da težko pričakujemo neko drastično spremembo (opazen upad brezposelnosti) v 2015.